# COLETÂNEA GARANTIAS 2016

**Parceria Sebrae e Regar**

REGAR red iberoamericana de garantías

SEBRAE

© 2016. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae
Todos os direitos reservados
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n.º 9.610).

**Informações e Contato**
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae
Unidade de Acesso a Serviços Financeiros
SGAS Quadra 605, Conjunto A – CEP 70200-904 – Brasília – DF
Telefone + 55 61 3348-7346
www.sebrae.com.br

**Presidente do Conselho Deliberativo Nacional**
Robson Braga de Andrade

**Diretor-Presidente**
Guilherme Afif Domingos

**Diretora Técnica**
Heloisa Regina Guimarães de Menezes

**Diretor de Administração e Finanças**
Vinicius Lages

**Unidade de Acesso a Serviços Financeiros**

**Gerente**
Alexandre Comin

**Gerente Adjunta**
Magaly Tânia Dias de Albuquerque

**Coordenação Técnica e Editorial**
Pablo Pombo González - Regar
Weniston Ricardo de Andrade Abreu - Sebrae

**Secretário Técnico da Rede Ibero-americana de Garantias - Regar**
Pablo Pombo González

**Comitê Técnico – Científico**
Domingo García - Universidad Politécnica de Cartagena; José Luis Lizcano - Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA); Francisco Javier Martínez - Universidad de Cantabria; Horacio Molina - Universidad Loyola Andalucia; Pablo Pombo - Universidad de Córdoba; Alfonso A. Rojo - Universidad de Almería.

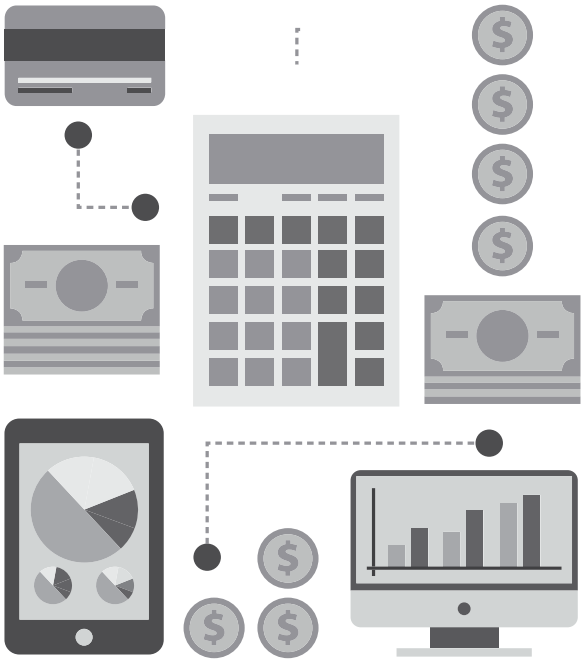
**Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica**
Gabriel de Jesus Martins de Lima

As opiniões e manifestações dos autores não representam necessariamente a posição das instituições responsáveis pela editoração deste documento. A opinião dos autores é garantida como manifestação de seu direito à liberdade de expressão. Todos os autores concordaram em ceder os direitos autorais dos textos presentes nesta obra.

# COLETÂNEA GARANTIAS

# 2016

**Parceria Sebrae e Regar**



# PREFÁCIO / PREFACIO

Guilherme Afif Domingos
Diretor-Presidente do Sebrae

## Garantir crédito é prioridade para o fortalecimento dos pequenos negócios

Sem crédito não se faz negócio, a roda não gira e a economia fica estagnada. Viabilizar crédito aos pequenos negócios é um dos principais papéis e uma prioridade para o Sebrae. Podemos citar como exemplo pioneiro o Fundo de Aval da Micro e Pequena Empresa (Fampe), criado em 1995. Hoje, o fundo possui mais de R$ 730 milhões em recursos próprios do Sebrae, disponíveis para empresários que não possam oferecer todas as garantias necessárias na contratação de financiamento bancário.

Como instituição, devemos trabalhar para proporcionar um ambiente de negócios favorável ao nosso público-alvo microempreendedores individuais e donos de microempresas e empresas de pequeno porte. Nesse escopo, foram fundamentais a elaboração da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, em 2006, e seus posteriores aprimoramentos; a criação da figura do Microempreendedor Individual (MEI), em 2008; a aprovação neste ano do projeto Crescer sem Medo, que entre outras iniciativas simplifica a tabela e reduz os impactos de mudança de faixa de tributação a partir de 2018; e a liberação da linha de crédito de R$ 5 bilhões para capital de giro, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Sebrae apoiou, defendeu e participou diretamente dessas iniciativas.

Para completar, é fundamental que os governos, em todas as suas esferas, criem condições mais favoráveis para que os pequenos negócios tenham acesso a serviços financeiros, em especial em um momento de recuperação econômica como o que estamos vivendo, com a oferta de crédito em queda. As micro e pequenas empresas são essenciais para a retomada da atividade econômica, pois respondem por 27% do PIB e 52% dos postos formais de trabalho no Brasil.

Por acreditarmos na força do crédito para a sobrevivência e fortalecimento dos pequenos negócios, é uma honra esta parceria com a Rede Ibero-americana de Sistemas de Garantia (Regar) na "Coletânea Garantias – 2016". Trata-se de uma publicação fundamental e inspiradora, ao descrever características, avanços e desafios dos mecanismos de garantia de crédito para o financiamento de micro e pequenas empresas. Não tenho dúvidas de que sua leitura é uma importante fonte de aprendizado e troca de experiências entre o público atuante em instituições de garantia nos países onde a Regar atua.

# APRESENTAÇÃO GERAL / PRESENTACIÓN GENERAL

Heloisa Meneses
Diretora Técnica do Sebrae

## Pequenos negócios e o ambiente mais favorável para acesso a crédito

O Sebrae tem como missão promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e estimular o empreendedorismo. Para tornar viável esse propósito, um dos objetivos estratégicos é potencializar um ambiente favorável ao desenvolvimento a esses empreendimentos, e a temática de acesso a serviços financeiros é, sem dúvida, um dos principais eixos de atuação do Sebrae em todo o Brasil.

Com a criação do Fundo de Aval para as Micro e Pequena Empresa (Fampe), em 1996, o Sebrae passou a desenvolver projetos e articular parcerias para tornar viável as garantias necessárias ao acesso a crédito pelos pequenos negócios. Atualmente, estamos aprimorando os instrumentos regulamentares e os processos operacionais do Fampe, visando ampliar a sua participação junto a parceiros operadores de fundos de aval.

Além de gerir o Fampe, exercemos um papel de articulador e defensor dos interesses dos pequenos negócios junto às instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional, o que já resultou, por exemplo, na criação e aprimoramentos de outros fundos garantidores constituídos após o Fampe. Destaca-se também a participação do Sebrae no Grupo de Trabalho coordenado pelo Banco Central do Brasil que discutiu o aperfeiçoamento de instrumentos normativos e regulatórios para as cooperativas de crédito.

As Sociedades de Garantia de Crédito (SGC) são mecanismos alternativos e complementares de oferta de garantia aos pequenos negócios. Possuem o grande diferencial de estar próximo ao tomador do crédito e, por isso, reduz a assimetria de informação e proporciona um melhor monitoramento do uso e aplicação do recurso obtido. Desde 2003 o Sebrae apoia a constituição de instituições dessa natureza, aportando recursos iniciais no Fundo de Risco Local – FRL, administrado pelas SGC.

Atualmente a rede de SGC no Brasil possui 12 instituições em operação, beneficiando mais de 5 mil pequenos negócios, com cerca de R$ 125 milhões em garantias emitidas e um volume de crédito de R$ 180 milhões. Vale destacar a parceria com cooperativas de crédito, que são responsáveis por mais de 70% das operações contratadas.

A parceria do Sebrae com a Rede Ibero-americana de Garantias (Regar) vem contribuindo para a geração e disseminação de conhecimento sobre o tema garantia de crédito. Dessa forma, a segunda edição da publicação Coletânea Garantias oferece um conjunto de artigos de grande relevância, e consolida mais um marco no relacionamento institucional das sociedades garantidoras no âmbito da atuação da Regar.

# APRESENTAÇÃO TÉCNICA / PRESENTACIÓN TÉCNICA

Pablo Pombo González[a] - Secretario Técnico de Regar
Weniston Ricardo de Andrade Abreu[b] - Unidad de Acceso a Servicios Financieros – Sebrae

En el marco del convenio firmado en el año 2013 entre la Red Iberoamericana de Garantía - Regar y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas - Sebrae se contempla la edición de publicaciones que tengan por objetivo la impulsión de los sistemas de garantía que favorezcan el acceso a la financiación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en la región así como aflorar buenas prácticas y experiencias que sirvan de estímulo para su desarrollo.

Para activar y dinamizar este protocolo Sebrae y Regar se comprometieron a realizar la edición de una publicación sobre los sistemas de garantía de la región con la participación de los propios actores de los sistemas de garantía, desarrollando un tema de relevancia desde la perspectiva individual / singular de cada institución de garantía. Cada artículo le va a dar la oportunidad a cada ente de garantía de hacer su propia presentación de lo que considere sus logros más relevantes, no solo cuantitativos sino en buenas prácticas, innovación, etc. Aspecto que se pierden en los estudios realizados por terceros. Cada ente tiene una o más áreas donde considera que tiene fortalezas que vale la pena mostrar a los demás y esta va a ser una gran oportunidad de tener en formato de documento electrónico una cantidad de información que hasta ahora casi siempre ha estado inédita o disponible en formato Power Point, en su caso.

En el año 2014 se editó el primer número de la Coletâneas Garantias http://redegarantias.com/index.php?not=317, que llevó la identificación del año de edición 2014 y que cumplió con los objetivos establecidos, con una participación total de 19 autores iberoamericanos, con sus respectivos artículos.

Este nuevo proyecto de “Coletâneas Garantias 2016” está dedicado a los reafianzamientos nacionales y regionales iberoamericanos, junto con sistemas de países invitados de Europa y Asia y con otros autores del sector de los sistemas de garantías iberoamericanos mediante la realización de un artículo de su autoría. En total han colaborado 17 autores de diversos ámbitos territoriales que incluyen Latinoamérica, Europa, Asia y Africa.

La publicación Coletânea Garantias 2016 - Parceria Sebrae e Regar está destinada a gestores, administradores, dirigentes, representantes y expertos, nacionales e internacionales de: a) Sistemas de Garantía; b) Instituciones Financieras públicas, privadas y de desarrollo; c) Organismos de desarrollo; d) Instituciones multilaterales; e) Instituciones universitarias; f) Empresarios micro, Pequeños y medianos y g) Directivos empresariales.

La publicación presenta cuatro capítulos. El primer de ellos discute los principios del Banco Mundial (2015) y su relación con los normativos internacionales para el gobierno corporativo en instituciones financieras y los impactos en la financiación de las PYMES. El segundo capítulo el lector conocerá los sistemas de garantía de tres países invitados (Alemania, Japón, Marruecos). Ya en el tercero se presentan los relatos de experiencias de los actores de sistemas de garantía en el ámbito de actuación de Regar. En el cuarto y último capítulo el tema principal son los reafianzamientos supranacionales o regionales.

a Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor de la Universidad de Córdoba. Secretario Executivo de la Regar, Consultor internacional en sistemas de garantía.

b Maestro en Sistemas de Gestión con el trabajo “Sociedades de Garantía de Crédito para Pequeños Negocios: factores críticos de éxito para el desarrollo organizacional y la sostenibilidad del modelo en Brasil”. Graduado en Administración, posgraduado en Marketing y Gestión de Negocios.

Los idiomas oficiales de la publicación Coletânea Garantias 2016 son el Español y el Portugués. Sin embargo, para textos en otros idiomas la Coordinación Editorial optó por mantener el texto original y traducirlos para el español y/o portugués.

Los artículos presentados en esta edición han sido evaluados anónimamente por al menos dos miembros del Comité Científico del XXI Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantía y Financiamiento para las MIPYMEs, con la colaboración de miembros del Comité Científico de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA).

Queremos agradecer a todas aquellas instituciones y personas que han colaborado en los artículos de esta publicación, por su esfuerzo y generosidad, en la divulgación, una vez más, de la actividad de los sistemas de garantía que pretenden favorecer el acceso a la financiación empresarial en las mejores condiciones.

# SUMÁRIO

**PREFÁCIO / PREFACIO.....4**

**APRESENTAÇÃO GERAL / PRESENTACIÓN GENERAL.....5**

**APRESENTAÇÃO TÉCNICA / PRESENTACIÓN TÉCNICA.....6**

**CAPÍTULO 1 - REFLEXIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS DEL BANCO MUNDIAL Y EL IMPACTO A LA FINANCIACIÓN DE LAS PYMES.....11**

EL BUEN GOBIERNO DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN EL MARCO DE LA REGULACIÓN SOBRE GOBIERNO CORPORATIVO EN ENTIDADES FINANCIERAS Y ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS PRINCIPIOS DEL BANCO MUNDIAL.....12

*Horacio Molina Sánchez / Pablo Pombo González / Jesús N. Ramírez Sobrino*

**CAPÍTULO 2 - SISTEMAS DE GARANTÍAS DE PAISES INVITADOS.....29**

DIE DEUTSCHEN BÜRGSCHAFTSBANKEN - FÖRDERER DER KLEINEN UND MITTELSTÄNDISCHEN UNTERNEHMEN.....30

*Mit Einleitung von Katrin Sturm (AECM) zu Guy Selbherr und VDB*

EL SISTEMA DE GARANTÍA PARA LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.....39

*Guy Selbherr – VBD*

CREDIT SUPPLEMENTATION SYSTEM IN JAPAN.....49

*Japan Finance Corporation*

O SISTEMA DE SUPLEMENTAÇÃO DE CRÉDITO DO JAPÃO.....61

*Japan Finance Corporation*

LA CAISSE CENTRALE DE GARANTIE, VISION & PERSPECTIVES.....74

*Hicham Zanati – Directeur Général, Caisse Centrale de Garantie (CCG)*

LA CAJA CENTRAL DE GARANTIA, VISIÓN Y PERSPECTIVAS.....82

*Hicham Zanati – Director General, Caja Central de Garantia (CCG)*

CAISSE CENTRALE DE GARANTIE, VISÃO E PERSPECTIVAS.....90

*Hicham Zanati – Diretor Geral, Caisse Centrale de Garantie (CCG)*

REGAR red iberoamericana de garantías

SEBRAE

# SUMÁRIO

**CAPÍTULO 3 - SISTEMAS DE GARANTÍAS NACIONALES Y ESQUEMAS DE REAFIANZAMIENTOS.....99**

BRASIL - O SISTEMA ESTADUAL DE GARANTIAS PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO ESTADO DO PARANÁ.....100
*Flavio Locatelli Junior - Coordenador de Serviços Financeiros Sebrae/PR*

CHILE - REAFIANZAMIENTO DE FOGAPE a SGRs.....114
*Alessandro Bozzo Toselli - Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios de Chile, FOGAPE*

CHILE - Modelo de garantías con SGRs en Chile y la relevancia del re-afianzamiento: mayor equidad en el acceso a financiamiento de las PYMEs.....120
*ASIGAR – Asociación de Sociedades de Garantia Recíproca A.G.*

COLOMBIA - REASEGUROS PRIVADOS: LECCIONES APRENDIDAS DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS DE COLOMBIA.....128
*Juan Carlos Durán, Presidente FNG / Luis Enrique Ramirez, Vicepresidente Financiero FNG*

ESPAÑA - EL REAFIANZAMIENTO COMO MECANISMO CLAVE EN LA FINANCIACIÓN DE LAS PYMES Y AUTÓNOMOS ESPAÑOLES.....135
*José Rolando Álvarez Valbuena – CESGAR*

ITALIA - IL FONDO DI GARANZIA PER LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE: FUNZIONAMENTO E AZIONE DI RAPPRESENTANZA DEL SISTEMA DEI CONFIDI.....139
*ASSOCONFIDI*

ITÁLIA - O FUNDO DE GARANTIA PARA AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS: FUNCIONAMENTO E AÇÃO DE REPRESENTAÇÃO DO SISTEMA DOS CONFIDI (Consórcios de Garantia Coletiva dos Créditos).....148
*ASSOCONFIDI*

MÉXICO - EL PROGRAMA DE GARANTÍA DE NAFIN Y SUS MECANISMOS DE COBERTURA DE SEGUNDO PISO O NIVEL.....157
*C.P. Mario de la Vega Escamilla - Director para el Desarrollo de Productos, NAFIN*

MÉXICO - EL FONAGA COMO FONDO DE REAFIANCIAMIENTO EN LA EXTENSIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL CAMPO MEXICANO.....170
*Carlos E. Rodríguez Gómez – FIRA, Banco de México*

# SUMÁRIO

PORTUGAL - MECANISMOS DE CONTRAGARANTIA NA EUROPA: IMPACTO DO FUNDO EUROPEU DE INVESTIMENTO (FEI) NAS SOCIEDADES DE GARANTIA DE CRÉDITO EUROPEIAS E O CASO PARTICULAR DO FCGM NO SISTEMA NACIONAL DE GARANTIA MÚTUA (SNGM) PORTUGUÊS.....182

*José Fernando Figueiredo – SPGM*

VENEZUELA: FONPYME Y SU ROL DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS RECÍPROCAS.....198

*Héctor J. Sandoval / Elizabeth Alonso - FONPYME*

**CAPÍTULO 4 - REAFIANZAMIENTOS SUPRANACIONALES O REGIONALES.....209**

SEGUROS AGROPECUARIOS CATASTRÓFICOS PARA COBERTURA DE RIESGOS DE CARTERA AGRÍCOLA DE BANCOS DE DESARROLLO.....210

*Romy Calderón Alcas - ALIDE*

SISTEMAS DE GARANTÍA – UN ENFOQUE REGIONAL.....222

*Alejandro Soriano S. - CAF*

FUNDO MERCOSUL DE GARANTIAS PARA MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS: SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS.....226

*Rafael Quirino Santos - Ministério da Fazenda, Brasil*

SISTEMA DE REAFIANZAMIENTO REGIONAL PARA CENTROAMERICA Y EL CARIBE.....235

*Antonio Leone Durante - ex-Coordinador del Programa SELA-PYMES*

Capítulo

# 1

# REFLEXIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS DEL BANCO MUNDIAL Y EL IMPACTO A LA FINANCIACIÓN DE LAS PYMES

REGAR
red iberoamericana
de garantías

SEBRAE

# EL BUEN GOBIERNO DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN EL MARCO DE LA REGULACIÓN SOBRE GOBIERNO CORPORATIVO EN ENTIDADES FINANCIERAS Y ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS PRINCIPIOS DEL BANCO MUNDIAL

Horacio Molina Sánchez - Universidad Loyola Andalucía
Pablo Pombo González - Universidad de Córdoba. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación
Jesús N. Ramírez Sobrino - Universidad Loyola Andalucía

## 1. Introducción

La reciente crisis financiera surge como consecuencia de una exuberancia irracional que no atendió en determinados mercados (por ejemplo, el inmobiliario) las evidentes señales de riesgo de sobrevaloraciones de precios de los activos. Lejos de contrarrestar esa euforia desmedida, las entidades financieras movidas por un nivel de competencia muy elevado, debido a unas políticas monetarias relajadas (el dinero estuvo muy accesible y barato), contribuyeron a alimentar una burbuja de crédito, que tenía unos colaterales claramente sobrevalorados. El estallido de la crisis en 2007 lleva al cierre de importantes entidades financieras y, actuando los contratos de derivados como vasos comunicantes, otras entidades comienzan a experimentar serias dificultades. Los Gobiernos tuvieron que intervenir en entidades financieras para evitar el pánico y la quiebra del sistema.

Esta crisis no tiene muy lejos otra burbuja de graves consecuencias como fue la de las empresas tecnológicas, de principios de siglo XXI, y que ya ponían de manifiesto el débil control de riesgos. A ello se unen sonoros escándalos financieros, en los que la moderna ingeniería destinada a cubrir riesgos, se convirtió en un peligroso cuchillo que elevó los niveles de endeudamiento de las compañías más allá de lo que se informaba. La reacción legislativa en EE.UU. fue una exigente legislación sobre control interno e información financiera.

En este contexto de dos crisis de confianza sucesivas en el funcionamiento de las corporaciones, la receta pasa por establecer mejores modelos de gobierno corporativo. El interés por el gobierno corporativo encuentra uno de sus orígenes más relevantes en el año 1992, con la publicación del Informe Cadbury, surgido a raíz de la quiebra de dos entidades (Collorol y Polly Peck) a la que se unió que durante sus trabajos la crisis del Banco BCCI. Este documento de principios de los 90 abre un movimiento de elaboración de informes de buen gobierno para entidades durante la década. Como consecuencia de los escándalos financieros (Enron, Worldcom, Parmalat, etc.) se produce una reacción legislativa del gobierno de las entidades que refuerza estos esquemas: Sin embargo, en 2007, la crisis financiera vuelve a poner de manifiesto que las soluciones aportadas no han sido suficientes.

El diagnóstico realizado por Kirkpatrick (2009), y asumido por la OECD, atribuye la crisis financiera a fallos y debilidades en el gobierno corporativo. Uno de los puntos se ha centrado la reflexión sobre la gestión y el control de riesgos en las empresas. Existe un amplio número de documentos que señalan los errores en materia de gestión y supervisión del riesgo en las entidades antes y durante la crisis financiera (Senior Supervisors Group, 2008; COSO, 2009; AIRMIC et al, 2010; OECD, 2009; CSBS, 2010; FSB, 2014). La importancia de la gestión del riesgo ya había sido puesta de manifiesto por la propia COSO en 2004 cuando emitió su documento Enterprise Risk Management. Integrated Framework; sin embargo, su seguimiento se había centrado sólo en uno de sus elementos: los controles

internos relacionados con la información financiera, no prestando gran atención a una visión más amplia de la gestión de riesgos (Kirkpatrick, 2009).

La definición de las responsabilidades en la organización sobre el control y la gestión del riesgo ha sido sistematizada a través del "Modelo de las Tres Líneas de Defensa" (IIA, 2013). El funcionamiento de los controles y la gestión del riesgo tienen lugar en las unidades operativas del negocio. Estas unidades son las "propietarias" del riesgo y han de manejarlo. Un segundo nivel de la organización supervisa las operaciones, entre ellas el cumplimiento legal y la gestión al nivel de entidad del riesgo (este nivel organizativo supervisa los controles y el riesgo). Sus informes van dirigidos fundamentalmente a la Alta Dirección. Este segundo nivel de riesgo depende jerárquicamente de la alta dirección de la entidad. Por su parte, una tercera línea aporta seguridad al órgano de gobierno, sobre el funcionamiento eficaz de los controles y de la gestión del riesgo. Esta línea requiere independencia respecto a la Alta Dirección y competencia para el desempeño de sus funciones. Esta tercera línea es el departamento de auditoría interna y debe depender jerárquicamente del Consejo o de su comité de auditoría.

En el caso de las entidades financieras, la crisis financiera ha llevado a que los pronunciamientos superen la teoría de la agencia y asuman plenamente la teoría de los stakeholders. El prestigioso Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (CSBS, 2015: pár. 2) apunta, como primer objetivo del gobierno corporativo, el interés de los stakeholders, apelando al interés público, sobre una base sostenible. Por su parte, señala que el interés de los accionistas queda supeditado al de los depositantes. El CSBS (2015) considera que un buen gobierno corporativo afecta positivamente al buen funcionamiento de una entidad financiera. Uno de los objetivos de la revisión de los principios para el gobierno de las entidades financieras es reforzar la función de supervisión colectiva y gobierno del riesgo; así como enfatizar los componentes de éste: la cultura de riesgo, el apetito al riesgo y su relación con la capacidad de riesgo de la entidad (CSBS, 2015: pár. 11). El modelo propuesto por el CSBS menciona el "Modelo de las Tres Líneas de Defensa", sin embargo, confiere una especial importancia a la función de supervisión del riesgo que no sólo informa a la Alta Dirección sino también al órgano de gobierno o comisión delegada de este.

En el ámbito de las entidades participadas por el Estado se dan cita unas particularidades que llevan a definir un conjunto de principios de gobierno corporativo específicos. En 2005, la OECD emitió un documento, actualmente en fase de revisión, que aborda las particularidades que introduce el tipo de propiedad de estas entidades; entre ellas: la injerencia política en las decisiones de gestión o la ausencia total de control. Desde el enfoque de la teoría de la agencia, en estas entidades se da cita una red amplia de agentes superpuestos (directivos que responden a un consejo, consejeros que responden a una instancia gubernamental, instancia gubernamental que rinde cuentas a los órganos de control político y en última instancia, y muy diluida, instancias gubernamentales que son elegidos por los ciudadanos). El principal, la sociedad, se encuentra muy alejado del ejercicio de la rendición de cuentas. En este escenario, el gobierno de la entidad debe responder a principios específicos que garanticen la eficacia de estas entidades en la consecución de sus objetivos.

Estas coordenadas institucionales determinan el diseño de los sistemas de garantía de crédito (Credit Guarantee Schemes[1], CGS). Los sistemas de garantía de crédito son la respuesta política a la debilidad que presentan las microempresas y pymes para acceder al crédito y para hacerlo en unas condiciones excesivamente onerosas que les reduzca seriamente su competitividad.

1 También se utiliza el término Credit Guarantee Schemes CGS

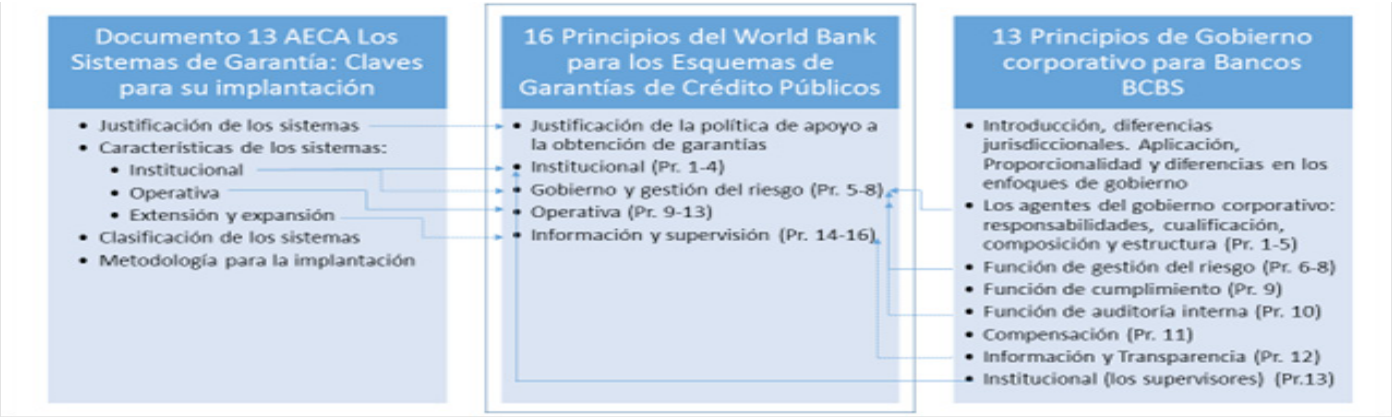
Las garantías concedidas por los CGS reducen el consumo de recursos propios de las entidades financieras y el registro de deterioros crediticios. En definitiva, el tejido empresarial y las entidades financieras se benefician de una política de garantías que liman la menor competitividad de las microempresas y pymes en su función de captación de financiación.

Una característica de estas políticas es su institucionalización, dado que el establecimiento de las alianzas con el sector financiero y el empresarial requieren del largo plazo para alcanzar niveles elevados de eficacia y eficiencia (Pombo, 2006). La estabilidad de los sistemas de garantía reduce el comportamiento oportunista en el manejo de los recursos públicos destinados.

La proliferación de estos sistemas a nivel mundial ha sido muy destacada en las últimas dos décadas. Como consecuencia de esto, disponemos de un amplio número de estudios cuya finalidad es darlos a conocer y evaluar su actividad (Arvai et al, 2011; AADFI, 2014; Bennet et al, 2005; European Commission, 2006; Pombo y Herrero, 2001, Pombo, 2006; Pombo et al, 2008, Pombo et al, 2013 o Zecchini y Ventura, 2008; por citar algunos). Las conclusiones de estos estudios permiten legitimarlos como instrumentos eficaces de política pública. Como consecuencia de este auge, el Banco Mundial acaba de elaborar unos principios, que deben guiar el diseño e implementación de nuevos sistemas y la evaluación del funcionamiento de los existentes. A raíz de la crisis financiera, el Task Force del World Bank (en adelante, WB) alude a un interés creciente de los gobiernos por estos instrumentos como mecanismos para desarrollar el tejido de pequeñas y medianas empresas (en el mismo sentido KPMG, 2011).

La Comisión de Valoración y Financiación de Empresas de AECA aprobó un documento cuyo objeto es precisamente esta temática, contribuyendo de esta manera a este cuerpo de literatura internacional y acercando este interés creciente a nivel mundial a los miembros de la Asociación. El objeto de este breve artículo toma como referencia fundamental el documento del Banco Mundial (WB) que recoge 16 Principios, aprobado tras superarse el periodo de consulta abierta, y su vinculación con otras referencias de gobierno corporativo en el ámbito de las entidades financieras y de las entidades del sector público con las que debe existir coordinación y principios inspiradores similares.

*Figura 1. Aspectos comunes de interés sobre la arquitectura institucional de los sistemas de garantía*




*Fuente: Elaboración propia*

El objetivo de este trabajo es situar la propuesta de documento de Principios del World Bank en el panorama sobre documentos referentes al Gobierno corporativo, en particular de las entidades financieras y de las entidades propiedad del Gobierno, con los referentes a los sistemas de garantía.

## 2. Los sistemas de garantía de crédito como política pública

El WB (2015) surge como respuesta a la proliferación de este tipo de políticas públicas a nivel mundial. El objetivo de estas políticas públicas es facilitar la inclusión financiera y evitar los fallos e imperfecciones de mercado. La promoción de CGS distorsiona menos que otras formas de intervención, como la creación de bancos públicos, en la asignación de crédito. Esta política se fundamenta en instituciones lo que requiere un carácter estable para desplegar completamente sus ventajas y permite otros objetivos. El documento menciona un objetivo estructural, favorecer el desarrollo de la actividad crediticia en entornos institucionales escasamente desarrollados, al mejorar los niveles de información financiera que de los prestatarios llega a los prestamistas; y otro coyuntural, erigirse como un canal adecuado para políticas contracíclicas que faciliten la concesión de crédito a estas unidades en momentos de crisis.

La política de garantía podría oscilar desde la concesión de un subsidio a la banca para que conceda créditos a determinados prestatarios que carecen de ella (la entidad financiera asume parte y gestiona el riesgo de crédito); hasta el extremo contrario en el que la entidad financiera por recibir una mayor cobertura cedería en primera instancia una parte sustancial del análisis y del manejo del riesgo de crédito facilitando unas mejores condiciones en tasa y plazos (que financia al sistema y/o se traslada al prestatario); en este caso, la banca exigiría una completa cobertura del préstamo y sólo analizaría la solvencia del sistema de garantía. Entre ambos extremos teóricos, se mueven las distintas opciones existentes, dando lugar a mecanismos muy variados y cuyos elementos estructurales y posibles decisiones sobre el funcionamiento aparecen descritos en Documento 13 de la Comisión de Valoración y Financiación de AECA (AECA, 2015, en adelante).

El establecimiento de un CGS público responde a un diagnóstico previo en el que se determinen el tipo de imperfecciones a mitigar en el mercado de crédito y si los objetivos del sistema van orientados a reducir la exclusión o no acceder en condiciones desfavorables. Por otra parte, aunque no se pretende la generación de beneficios deben diseñarse para ser sostenibles financieramente en el largo plazo. Estos objetivos deben ir acompañados de las medidas que permitan monitorizar la consecución de éstos.

La institucionalización de los CGS les confiere seguridad, confianza, independencia y estabilidad. El desempeño es más eficaz si se dan ciertas condiciones en el entorno donde va a operar cuya responsabilidad se encuentra en instancias ajenas al propio sistema. Entre ellas cita el WB (2015) la existencia de:

- Una regulación comercial.
- Un sistema jurídico eficaz y un sistema de mecanismos de control independientes.
- Un sistema contable completo y bien definido.
- Un sistema financiero capaz de generar crédito y gestionarlo de manera eficaz.

El documento del WB (2015) distribuye los 16 principios en 4 áreas que constituyen cuatro pilares fundamentales en la arquitectura de un sistema de garantías:

- Un marco legal y regulatorio (Principios 1-4).
- Un entorno adecuado de gobierno corporativo y de gestión del riesgo (Principios 5-8).
- Un marco operativo (9-13).
- Un sistema de supervisión y evaluación (14-16).

Los principios surgen de una ya amplia experiencia internacional; son de carácter voluntario; son subsidiarios de la legislación local; son compatibles con otros pronunciamientos aplicables (sobre gobierno corporativo, gestión del riesgo, etc); son aplicables tanto a los sistemas de primer piso como a los de segundo; y pretenden orientar el establecimiento de nuevos sistemas así como la revisión de los esquemas actuales.

## 3. Principios de funcionamiento de los sistemas públicos de garantía de crédito.

### 3.1. Marco regulatorio y legal

Los cuatro primeros principios se dedican al marco regulatorio y legal de los CGS. En estos cuatro principios se dibujan el rol activo de los Estados pueden desempeñar en el desarrollo de un CGS. La participación del Gobierno debe establecer un marco legal específico (Principio 1); desempeña un papel fundamental en la financiación del CGS (Principio 2); debe tratar de aglutinar al conjunto de stakeholders en torno al CGS (Principio 3) y debe supervisar el CGS en función de una regulación equilibrada a la dimensión de la entidad (Principio 4).

El WB (2015) propone en su **Principio 1** que los sistemas sean establecidos sobre entidades independientes, con regulación específica que dote de credibilidad y reputación al CGS. Como indican los Principios de la OCDE (2005) para las entidades dominadas por el Estado (conocidas como SOE por sus siglas en inglés, Stated-Owned Entities), la regulación específica dota de independencia pues delimita el papel del Estado en la regulación de los mercados y su papel como propietario. La regulación debe permitir la suficiente flexibilidad para efectuar ajustes en la estructura de capital. Por otra parte, el Estado, como propietario, actúa en la esfera de gobierno de la entidad, dejando la gestión en el día a día al equipo de gestión. Este esquema requiere una definición explícita de los objetivos del CGS. Estos objetivos van más allá de la generación de valor para los propietarios en las entidades privadas. Las SOE se crean para dinamizar una política pública y ésta constituye su objetivo, pasando la obtención de resultados a ser, en el caso de tratar de autofinanciar la política, una restricción para conseguir la sostenibilidad. La expresión de los objetivos y la estabilidad en los mismos confiere predictibilidad y una clara comprensión de estos para la sociedad en general, así como sus compromisos a largo plazo (OECD, 2005: 24).

La intervención como propietario debe dejar el día a día de las operaciones a la Alta Dirección, confiriéndoles plena autonomía para conseguir los objetivos establecidos. La participación en los órganos de gobierno de la SOE debe buscar personas que reúnan una adecuada competencia profesional y que mantengan una posición de independencia.

El apoyo estatal requiere un marco de financiación estable que permita conseguir los objetivos del CGS. El **Principio 2** se destina al papel del Estado en el respaldo de la política. La sostenibilidad es un atributo clave para que las garantías emitidas sean aceptadas por los prestamistas y esta depende de las contribuciones estatales. Los compromisos de financiación deben estar claramente establecidos y las fuentes de financiación fundadas en un marco legal que vaya más allá de los presupuestos anuales, lo cual favorece la credibilidad del CGS. Este marco de financiación debe revisarse periódicamente para analizar su suficiencia y su aplicación debe estar sometida a los controles y auditoría de cualquier fondo público.

Por otra parte, el **Principio 3** recomienda la participación del sector privado; en concreto, de los empresarios y de las entidades financieras en la propiedad del sistema, dado que ello introduce un mejor conocimiento del tejido empresarial, el acceso a la tecnología sobre gestión de riesgo de las entidades crediticias, una fuente de captacción de recursos adicional y la corresponsabilidad de todos los participantes. La participación en la propiedad de todos los estamentos implicados reduce las oportunidades de riesgo moral en algunos de ellos al introducir transparencia y responsabilidad compartida que implica una presión por parte de los socios. Lo que hemos venido a denominar en AECA (2015) la alianza de los stakeholders. Experiencias mixtas como la propuesta existen en Europa desde hace 100 años siendo su modelo predominante, entre ellos, el modelo francés (Sociedades de Caución Mutua), el modelo español (Sociedades de Garantía Recíproca), el modelo italiano (confidis) y el portugués (Sociedades de Garantía Mutua). Es importante en la toma de decisiones de gobierno del sistema de garantía que se respete y articule la voz de la minoría, dado el previsible dominio del sector público.

Una cuestión analizada es cuando el Estado no es el único propietario, pero es el que retiene el control sobre la entidad. El WB (2015) indica que el ejercicio del control debe ser respetuoso con los intereses de otros propietarios pues de otra manera se diluiría el interés de estos copropietarios en la participación en el CGS. Por su parte, la OECD (2005) desarrolla estos criterios de participación y la coordinación entre las instancias gubernamentales que pudieran estar implicadas. En esta materia establece un criterio que trata de evitar la indebida influencia política y la atención a las minorías y es que los miembros del órgano de gobierno deben actuar en interés de todos los propietarios y no como representantes de un colectivo.

Finalmente, el **Principio 4** propuesto por el WB (2015) recomienda que el sistema se encuentre sometido a la regulación y supervisión de la Autoridad Financiera del país, con una regulación ajustada a la dimensión y operaciones de este tipo de entidades. La regulación prudencial refuerza la credibilidad del sistema ante los acreedores bancarios, beneficiarios de las garantías emitidas, y trata de evitar la necesidad de recurrir a ayudas gubernamentales no previstas.

## 3.2. Gobierno corporativo y gestión del riesgo

Los principios 5 a 8 se destinan al gobierno corporativo y la gestión del riesgo. La gestión del riesgo es una de las dimensiones que debe supervisar el órgano de gobierno; la referencia explícita, al igual que el marco de gobierno de las entidades financieras (CSBS, 2015), subraya la importancia de esta función para el buen gobierno. El itinerario lógico de estos principios:

- comienza con el esquema misión-objetivos-estrategia-programas operativos (Principio 5).
- continúa con las características del órgano de gobierno (Principio 6).
- y finaliza con los sistemas que debe supervisar: el de control interno (Principio 7) y el de gestión de riesgo (Principio 8).

### 3.2.1. La declaración de misión y los objetivos

El **Principio 5** atiende al esquema deductivo: misión-objetivos-estrategia-programas operativos. La declaración de misión se define en el nivel de la legislación específica, señalando cuál es el tipo de unidades empresariales a apoyar y las líneas de actividad principales. La declaración de misión debe indicar el nivel deseado de eficiencia al definir los objetivos y las restricciones impuestas por

la sostenibilidad financiera. Adicionalmente a las garantías financieras, la misión puede contemplar el suministro de otro tipo de garantías (técnicas[2], por ejemplo) o de servicios de asesoramiento financiero. Las actuaciones contracíclicas no deberían asumirse sobre los recursos propios del CGS y deberían basarse en decisiones extraordinarias, financiadas específicamente por el Estado. Este tipo de intervenciones en el mercado es una respuesta excepcional a una imperfección extraordinaria en los mercados de crédito en los que se financias las unidades empresariales de menor dimensión. Siguiendo este itinerario lógico, la declaración de misión se concreta en unos objetivos operativos, para los cuales se implementan estrategias y programas operativos

Los objetivos operativos definirán el tipo de unidades empresariales destinatarias de las garantías, así como las estrategias y programas operativos. Las decisiones estratégicas deberán velar por la sostenibilidad financiera del sistema de garantía de crédito. La definición de los objetivos específicos y las estrategias y programas para alcanzarlos deben incluir los indicadores con los cuales se efectuará la rendición de cuentas.

La definición del plan estratégico requerirá del concurso del equipo de gestión y la aprobación de los órganos de gobierno, respondiendo a un clásico esquema de gobierno corporativo.

### 3.2.2. El órgano de gobierno del CGS

**El Principio 6** se destina a indicar las características del máximo órgano de gobierno de la entidad. El máximo órgano de gobierno, en línea con los pronunciamientos sobre esta materia, debe contar con independencia en su funcionamiento y con personas competentes. La principal amenaza a la independencia procede del peso del sector público en la propiedad de los sistemas de garantía. El documento de la OCDE sobre buen gobierno de entidades dominadas por el sector público (OCDE, 2005) apunta las pautas a seguir: a) transparencia en la designación de los consejeros; b) exigencia de un nivel mínimo de competencia técnica y conocimiento específico; c) temporalidad en los mandatos; d) presencia de consejeros independientes.

Los candidatos en las entidades financieras (BSCB, 2015, pár. 51) deben disponer de: conocimientos, habilidades, experiencia e independencia en el caso de los no ejecutivos. Asimismo deben ser íntegros y gozar de buena reputación; disponer de tiempo suficiente para desempeñar sus funciones y disponer de la capacidad para entablar ligeras interrelaciones con los restantes miembros del Consejo.

### 3.2.3. El control interno y la gestión de riesgos

Los Principios 7 y 8 se refieren a las tres líneas de defensa que integra las actividades operativas con las de control y las de seguridad. Sin embargo, el modelo propuesto no atiende al enfoque planteado por el IIA (2013) y suscrito por COSO (2015), al que hace alusión el BCBS (2015:pár. 13). El modelo de las tres líneas trata de combinar la responsabilidad de los órganos de gestión sobre el control interno con el establecimiento de una unidad que apoye al órgano de gobierno en su función de supervisión de las actividades de la Alta Dirección. Este último nivel trata de mitigar la implicación de la Alta Dirección en gran parte de los escándalos financieros de las últimas décadas. La tercera línea de defensa es la respuesta a ese reto para el marco de control interno de las entidades.

2 Las garantías técnicas avalan al empresario, ante el sector público, por ejemplo, para licitaciones y contrataciones.

La mejor forma de evitar los errores, irregularidades o la toma de riesgos no deseada es no incurrir en ellos. ***La primera línea de defensa*** se encuentra, por tanto, en las unidades operativas del CGS. Las líneas operativas deben tener establecidos procedimientos de control interno y políticas de riesgo que permitan mitigar que se deslicen errores, se cometan irregularidades, tengan lugar conductas ilegales o se asuman riesgos no deseados. La primera línea de defensa posee y gestiona el riesgo y las operaciones.

***La segunda línea de defensa*** está formada por los directivos que supervisan el funcionamiento de las unidades operativas, bien en su calidad de superiores jerárquicos, como de departamentos especializados (según COSO, 2015: por ejemplo, el de control de calidad, control financiero, seguridad, inspección, cumplimiento, gestión de riesgos).

***La tercera línea de defensa*** aporta seguridad a la Alta Dirección y al Consejo sobre las actividades desarrolladas por la primera línea, el funcionamiento de sus controles y la supervisión realizada por la segunda línea. La tercera línea de defensa debe contar con absoluta independencia de los órganos de gestión que, si bien pueden aprovechar el trabajo de esta línea, su destinatario principal es el órgano de gobierno.

### a) El control interno y el departamento de auditoría interna

El ***Principio 7*** prescribe la necesidad de un sólido sistema de control interno que se sitúa en la primera línea de defensa. Los sistemas de control interno eficaces permiten a los directivos "conocer lo que está ocurriendo en la entidad y si las decisiones están siendo adoptadas" (WB, 2015).

La literatura sobre control interno de referencia a nivel mundial es el Informe COSO de Control interno integrado. El modelo distingue tres dimensiones: a) objetivos del control interno, b) componentes del control interno y c) unidades de control.

Los objetivos de control interno se refieren a las operaciones, a la información y al cumplimiento. Los componentes del sistema de control interno requieren: un entorno de control, la valoración de riesgos, los controles necesarios para mitigar los riesgos, los sistemas de información y comunicación y las actividades de supervisión. Las unidades de control van, en orden descendente de agregación, desde la entidad, a la unidad de negocio a la función concreta.

El Principio 7 enuncia los objetivos del sistema de control interno relativos a las operaciones, a la salvaguarda de activos, a la calidad de la información y al objetivo de cumplimiento. Estos objetivos se inscriben en las tres categorías que menciona el Informe COSO.

Asimismo, hace referencia a la función de auditoría interna y a la de cumplimiento que sitúa al mismo nivel; cuando la función de cumplimiento se sitúa en IIA (2013) en la segunda línea de defensa, mientras que la auditoría interna es la tercera línea de defensa. El WB (2015) confiere un status similar a ambas funciones cuando la de cumplimiento se hace depender de la Alta Dirección en los documentos referidos (IIA, 2013; COSO, 2015). En el sector financiero, debido a la importancia de la regulación sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo a nivel internacional, la función de cumplimiento de la legalidad requiere una atención especial de los órganos de gobierno. En este sector se requiere además niveles especiales de independencia de la Alta Dirección (IIA, 2013: 4; BSCB, 2015: pár. 135). La cuestión es si las CGS están expuestas a niveles similares de riesgo de incumplimiento de la legalidad como las instituciones bancarias que aconsejen informar directamente al órgano de gobierno.

El WB (2015) prevé en este Principio 7 la posibilidad de que el órgano de gobierno desempeñe sus funciones a través de comités delegados.

### b) La gestión de riesgos

Las funciones del Consejo pasan por definir el marco de gestión de riesgo y tienen la responsabilidad de aprobar la Declaración de Apetito al Riesgo de la entidad. Este documento forma parte de la estrategia general del negocio, pues la incertidumbre es inherente a la realización de negocios y ésta introduce riesgos si los efectos son adversos para la entidad u oportunidades si son positivos. Los riesgos se vinculan a los objetivos de la entidad y con las estrategias. La entidad debe asumir la incertidumbre a la hora de conseguir sus objetivos. Las entidades no pueden dejar de asumir incertidumbre por los riesgos que se puedan derivar; pues ello imposibilitaría la consecución de los objetivos. En definitiva, las entidades deben gestionar los riesgos.

Todos los niveles de la organización están implicados en la gestión del riesgo, por lo que debe ser comunicado y desagregado. La concreción del apetito al riesgo a cada unidad de negocio es la definición de los ***Límites de riesgo*** o de las ***Tolerancias al riesgo***. La supervisión de los riesgos a nivel integral de la entidad exige la presentación de exposiciones globales y los resultados de tests de stress, así como la preparación de una batería de indicadores de posibles modificaciones del nivel de riesgo (Key Risk Indicators -KRI-) estrechamente vinculados a los indicadores de desempeño (Key Performance Indicators –KPI-).

El reto con el que se enfrentan las entidades es hacer operativo el marco de gestión de riesgos. Según Rittemberg y Martens (2012: 5) uno de los problemas que propició la crisis financiera fue que aunque los objetivos de las entidades estaban definidos no se había concretado el apetito al riesgo ni los responsables cuando se identificaban los riesgos.

La Comisión COSO elaboró en 2004 un marco integrado para la gestión del riesgo que interrelaciona el control interno con la gestión de riesgos. La identificación de riesgos y su valoración son los que determinan la respuesta de la entidad en forma de controles si desea asumirlos, reducirlos, compartirlos o transferirlos a un tercero.

El BCBS (2015: pár. 38) asume el modelo de los tres niveles: El primer nivel se sitúa en las unidades de negocio (en las operaciones); el segundo nivel lo asume la función de gestión de riesgos de la entidad y la de cumplimiento; mientras que el tercero le corresponde a la función de auditoría interna. El gobierno de la entidad debe velar porque esta triple línea de gestión del riesgo, supervisión y aseguramiento al Consejo funcione adecuadamente. Sin embargo, dada la trascendencia de la gestión de riesgos establece la comunicación directa del primer ejecutivo de riesgos con el órgano de gobierno o incluso con un comité delegado del mismo para hacer el seguimiento. Esta posición particular no elude la responsabilidad de la Alta Dirección y la diseminación de la gestión activa de riesgos en toda la organización, pues la gestión de riesgos debe estar incorporada en la toma de decisiones en las líneas operativas (IFAC, 2015).

El BCBS (2015) dota de independencia al primer ejecutivo de riesgos e incluso su remoción requiere ser explicada a las autoridades de supervisión bancaria.

En estas entidades en las que la gestión del riesgo es parte del core business, el WB (2015)

le dedica el **Principio 8**. El WB (2015) prescribe la elaboración de un marco de gestión del riesgo que sea robusto como parte del marco integrado de control interno de la entidad. A continuación el principio aborda los principales riesgos que ha de atender el CGS y que son similares a los que enfrentan las entidades bancarias. El documento identifica cuatro riesgos: el riesgo de crédito, el más relevante, el riesgo de liquidez, el riesgo de mercado y el riesgo operacional. Las decisiones sobre los riesgos de crédito deben fundamentarse en técnicas cuantitativas y cualitativas de medición del riesgo y considerar las medidas que tratan de mitigarlas, como el recurso a reafianzamientos. Los riesgos de liquidez y mercado deben garantizar la capacidad para atender los compromisos y suponen poner bajo escrutinio las políticas de inversiones. La política de inversiones debe pretender minimizar las exposiciones a través de la creación de carteras que mitiguen estos riesgos. Por último, los riesgos operacionales afectan al funcionamiento normal de la entidad y se rebaja con un buen tono de control interno y con la existencia de planes de contingencia ante eventos inesperados.

## 3.3. Marco operativo

El grupo más amplio de principios se destina al marco operativo de los sistemas aflorando la gran diversidad de prácticas que justifica una reflexión profunda sobre estos instrumentos. En detalle, el Documento 13 de AECA (AECA, 2015) aborda este bloque suponiendo su lectura un buen complemento a esta sección de los Principios del WB. Los principios se articulan sobre tres aspectos: a) definición transparente de los beneficiarios y entidades financieras; b) el mecanismo de distribución; c) las características del producto (cobertura, mecanismo de establecimiento de precios y las características de la respuesta en caso de impago).

El enfoque del WB, al presentar las diversas opciones operativas, combina su incidencia en los objetivos operativos con los riesgos que deben ser contemplados, principalmente la incidencia del riesgo moral del agente sobre el riesgo de crédito asumido por el CGS. Este planteamiento está en línea con una visión de gestión de riesgos integral y determina a nivel operativo los riesgos de la entidad.

Por otra parte, estos principios están estrechamente relacionados entre sí por lo que los objetivos a conseguir influyen en el mecanismo de distribución y las diversas opciones de distribución para conseguir los objetivos determinan las características que ha de tener el producto.

### 3.3.1. Definición transparente de los beneficiarios

El **Principio 9** impone un deber de transparencia en la selección de los beneficiarios y las entidades financieras con las que se alcanzan acuerdos. El carácter de entidad controlada por el Estado busca en la sistematización y transparencia dos finalidades: a) ser un control a priori del destino de los recursos públicos a los objetivos perseguidos y b) evitar la discrecionalidad en la actividad del CGS. WB indica que se deben establecer criterios de elegibilidad y cualificación de los empresarios a los que se avala. Asimismo, se debe dotar de la misma transparencia a las entidades financieras elegibles como beneficiarias.

Por otra parte, la política de acceso a la financiación o su abaratamiento puede ir dirigida a determinado tipo de financiaciones. La selección del tipo de financiación a avalar permite dirigir los objetivos del sistema a la creación de puestos de trabajo y el crecimiento a largo plazo (avalando los créditos que financian inversiones) o el mantenimiento de empleos (cuando avalan el capital de trabajo). Sin embargo, establece cautelas al impago de intereses ya que el objeto no sería compartir las

pérdidas por deterioro con la entidad bancaria sino que garantizar la rentabilidad de estas operaciones fallidas. Las refinanciaciones o las reestructuraciones de deuda no deben ser prioritarias, salvo casos justificados y en los que se prevea la generación de fondos suficientes por el prestatario, y no pueden suponer una mitigación del riesgo de crédito de la entidad bancaria.

### 3.3.2. El mecanismo de distribución

El WB dedica el **Principio 10** a los mecanismos de distribución de las garantías y las relaciones del sistema de garantías de crédito con las entidades financieras. El WB distingue entre el método individual, consistente en relaciones crédito a crédito y en las que el sistema tiene una mayor participación en la decisión de aval y el método de cartera, en el que la decisión se delega a la entidad financiera. El debate gira en torno a la eficiencia de las decisiones, que aumenta conforme el coste de estructura del sistema disminuye y al riesgo moral que aumenta conforme las decisiones son delegadas en las entidades financieras. El fenómeno del traslado del riesgo moral desde el prestatario a la entidad financiera, cuando concurre un sistema de garantías es un punto de especial observación en el diseño de sistemas eficaces. En definitiva, las decisiones sobre distribución equilibran eficacia, adicionalidad[3] y sostenibilidad.

En América Latina, Pombo et al (2013: 19) observan el predominio de los mecanismos de cartera, siendo el mecanismo dominante en el 77% de los sistemas.

Las decisiones sobre el mecanismo de distribución influyen en las características del producto; especialmente el porcentaje de cobertura que se aborda en el Principio 11.

El WB sugiere el empleo de ambos métodos en función de los objetivos perseguidos. Cuando las operaciones a avalar son con colectivos fácilmente identificables a priori, el método de cartera puede ser más eficiente; sin embargo, cuando las operaciones son más significativas o las asimetrías de información más elevadas, el estudio individual de las operaciones presenta un equilibrio de objetivos más adecuado.

### 3.3.3. Las características del producto

Por último, el WB dedica tres principios a la política de cobertura de los avales, a la política de precios de los avales y al mecanismo de reclamación.

El **Principio 11** establece que el mecanismo fundamental para mitigar el riesgo moral es compartir el riesgo con la entidad financiera. En la medida que el sistema de garantías de crédito participa en menor medida en la gestión del riesgo de crédito, el porcentaje de cobertura de riesgo que asume debe tender a ser menor; por el contrario, una mayor implicación debe permitir asumir niveles de cobertura más elevados, siendo el crédito más atractivo para la banca y pudiendo conseguirse mejores condiciones crediticias (a trasladar al prestatario o destinadas a financiar el sistema). Adicionalmente, los criterios de cobertura permiten estimular el crédito a determinadas actividades o colectivos, por lo que pueden ser manejados con ese fin.

3 La adicionalidad es un concepto relevante como política pública. La adicionalidad es el efecto, medido de diversas formas, de la política de garantías. El documento del WB se refiere a la adicionalidad financiera como los nuevos préstamos que son concedidos como consecuencia de la existencia del sistema de garantías; así como a la adicionalidad económica que mediría el crecimiento en términos de empleo, renta, etc.

En América Latina, Pombo et al (2013: 21) observan sobre la totalidad de sistemas operantes en la región que la cobertura media en las operaciones es del 60,1%, mientras que la media de coberturas máximas la situamos en el 79,3%. Asimismo observamos que las coberturas son menores conforme la participación del sector público en la propiedad es mayor. Unas cifras similares observó Pombo (2006) para los sistemas de garantía en Europa.

Por otra parte, las coberturas pueden ser definidas como un porcentaje del crédito o por un volumen de pérdidas esperadas, superado el cual la entidad financiera asume toda la pérdida adicional. La mayoría de los sistemas en América Latina establecen un porcentaje de pérdidas.

El principio también sugiere el control del riesgo moral del prestatario mediante el requerimiento de garantías frente al CGS, pero señalando que éstas no deben ser tales que vacíen de sentido la participación del CGS.

Los contratos entre el CGS y las entidades financieras deben incluir cláusulas sobre el modo de pago (a primer requerimiento o condicionado), la irrevocabilidad y la eficacia para facilitar su mejor consideración por las entidades regulatorias y supervisoras de la actividad bancaria. Este punto del principio es un reconocimiento expreso de las ventajas de estas políticas sobre las entidades bancarias, las cuales justifican su concurso y apoyo a la actividad, y que lleve a plantearse estrategias de diseminación orientadas a las entidades bancarias (Pombo, 2006; Pombo et al, 2008 y Gallurt et al, 2013).

El **Principio 12** señala dos criterios para el establecimiento de precios:

**a)** Los ingresos por aval en una operación deben ser variables en cuanto a los dos principales costes que pueden derivarse de ellas: el nivel de riesgo y el volumen de la operación.

- El precio debería estar vinculado al nivel de riesgo de la operación. La determinación de precios combina diferentes características que puede tener la cobertura como son: el porcentaje de cobertura, la exposición en caso de impago y la pérdida en dicha situación.
- Los precios deben estar vinculados a la cantidad avalada.

**b)** La política de precios debe equilibrar la eficacia con la sostenibilidad del sistema. Las fuentes de ingresos procedentes de los precios del aval, más la rentabilidad esperada de sus inversiones, más las ayudas estatales debe permitir la cobertura de los costes operativos y las derivadas de las reclamaciones por impagos.

La política de precios debe ser transparente como mecanismo de control interno y como mecanismo para evitar la arbitrariedad en la administración de una política pública.

Por su parte, el **Principio 13** aconseja el diseño de productos que generen confianza en los prestamistas. El mecanismo de ejecución es más eficaz cuando es directo, explícito, irrevocable, incondicional y ejecutable (AECA, 2015: 31).

El mecanismo de ejecución de las garantías debe quedar documentado entre el sistema de garantías de crédito y la entidad financiera, procurando ser eficiente, eficaz y transparente.

Asimismo, es importante que se diseñen los roles del sistema o de la entidad financiera en la gestión del impago, una vez este evento tiene lugar. A niveles más bajos de cobertura (sobre el 50%), la entidad financiera es más relevante pues la pérdida sería más compartida. Cuando la cobertura es muy alta y/o del 100% recae, por lógica, en el CGS. Esta distribución debe considerar los recursos y expertise de cada entidad, junto con una adecuada coordinación, para esta función, en aras de la eficacia.

### 3.4. Supervisión y Evaluación

El WB sugiere un cuarto pilar destinado a garantizar la transparencia del sistema, tanto en cuanto a la sostenibilidad financiera como a la eficacia como política pública.

En el primer caso, el **Principio 14** señala que los informes financieros auditados permiten evaluar la gestión de la Alta Dirección. El principio pone la atención sobre este objetivo de la información financiera y omite cualquier referencia a la estimación de los flujos de efectivo futuros que permitan atender las deudas y sus compromisos. La naturaleza pública de los CGS objeto de este documento es suficiente garantía de la capacidad de pago. La sostenibilidad financiera, tal y como señala el Principio 16, se mide por la capacidad del CGS para mantener pérdidas en un esquema de entidad en funcionamiento y por el grado de confianza en el apoyo público a sus operaciones.

La auditoría externa también contribuye, a través de una revisión independiente, a la credibilidad de la información ante los propietarios y el público en general. Asimismo la auditoría externa contribuye a evaluar el diseño y funcionamiento del sistema de control interno y de control de riesgos de la entidad.

En cuanto a la medición de la eficacia como política pública, el **Principio 15** exige información sobre la consecución de los objetivos de la política pública y de indicadores sobre la gestión de la entidad. Así, este principio requiere diseñar un panel de informaciones no financieras relacionadas especialmente con los compromisos y los resultados económicos y sociales. Entre ellos, resultan claves los conceptos de adicionalidad financiera y económica. Por lo tanto hay dos visiones en las evaluaciones de impacto la del CGS en su actividad y la del sector público desde una perspectiva de la "rentabilidad" de su inversión. Asimismo, es preciso revelar información sobre el esquema de gobierno corporativo, las personas que actúan como consejeros, su origen como funcionarios públicos o profesionales del ámbito privado.

El **Principio 16** se centra en la forma de evaluar un CGS y establece una tríada de criterios: *Difusión de la actividad*, *Adicionalidad y Sostenibilidad financiera*.

*La Difusión* se mide por el número de garantías emitidas o por el número de beneficiarios receptores de la misma.

*La Adicionalidad* mide el impacto de la actividad del CGS. La medición de la adicionalidad es una cuestión controvertida que ha recibido una amplia atención (Levitsky, 1997; Saadni et al, 2010). KPMG (2011) en un informe sobre 9 grandes sistemas observa que entre el 80% y el 90% de los prestatarios no habrían recibido el crédito sin el concurso del sistema. En los casos que no era necesaria la garantía del sistema, su intervención supuso una mejora de las condiciones financieras.

Finalmente, *la Sostenibilidad* financiera va más allá del análisis de los estados financieros como una entidad en funcionamiento, sino que ha de considerar el compromiso del sector público de respaldar económicamente al CGS en las pérdidas que puedan derivarse de sus operaciones.

## 4. Conclusión

El crecimiento de los sistemas de garantía de crédito en la última década pone de manifiesto el interés en este tipo de instrumentos de política pública. El WB ha emitido unos principios básicos para los sistemas de carácter público. Estos principios giran sobre varios conceptos que resumimos a continuación:

- Compromiso del sector público, en la creación de un entorno favorable, en la elaboración de una regulación específica, en la promoción de entidades y en sus esquemas de financiación.
- Creación de un marco de funcionamiento independiente del sector público que lo auspicia.
- Orientación a objetivos sociales (consecución de la movilización de crédito que no se habría concedido; creación de empleo y riqueza gracias a la movilización del crédito), con la restricción de la sostenibilidad.
- Establecimiento de un entorno de gobierno corporativo que apruebe la estrategia y supervise los riesgos; especialmente la gestión del riesgo de crédito. El enfoque de gestión de riesgos, conjuntamente con la consecución de los objetivos del CGS, deben presidir la definición de los procedimientos operativos.
- Diseño de marcos operativos que mitiguen el riesgo moral, maximizando la eficacia de los sistemas.
- Transparencia en cuanto a la información sobre la sostenibilidad y la adicionalidad de los sistemas de garantía de crédito, que facilitaría su evaluación e impacto.

En una primera evaluación del grado de seguimiento, Calice (2016) ha observado un nivel de seguimiento razonablemente decente. Este estudio descriptivo arroja áreas en las que es preciso trabajar para mejorar la estructura y funcionamiento de los sistemas. Las debilidades más frecuentes se encuentran vinculadas a:

- La referencia sobre las fuentes de financiación en los estatutos de los entes.
- La ausencia de normas de capital mínimo.
- La inexistencia de limitaciones estatutarias a los subsidios estatales cuando es la principal fuente de financiación, lo que incrementa el riesgo fiscal para el Estado.
- La escasa participación del sector privado en la propiedad de estos entes.
- El proceso de nombramiento de consejeros y los criterios que se emplean.
- El uso limitado de sistemas de gestión del riesgo de crédito.
- La especificación del ratio de cobertura por producto.
- El reconocimiento regulatorio de la garantía a la hora de determinar los requerimientos de capital o la dotación de provisiones bancarias, el escaso empleo de metodologías de pricing basadas en el riesgo.
- Así como la existencia de un 25% de entidades que no publican estados financieros (lo que aun no siendo mayoritario, es una debilidad relevante).

## Bibliografía

AECA (2015): Los sistemas de garantía: claves para su implantación. Ed. AECA.
Arvai, X. Rocha, R. y Saadni, Y. (2011): A Review of Credit Guarantee Schemes in Middle East and North Africa Region. Policy Research Working Paper 5612.Washington.The World Bank Group. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: https://blogs.worldbank.org/files/allaboutfinance/MENA%20Flagship%20Credit%20Guarantee%20Schemes%20Final.pdf

Association of African Development Finance Institutions (AADFI) (2014): Proceedings of High Level Seminar on Credit Guarantee Schemes and Improving Access to Finance for SMEs. Accra. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.oecd.org/globalrelations/AccesstoFinanceforSMEs.pdf.
Association of Insurance and Risk Managers (AIRMIC), The Public Sector Risk Management Association (ALARM) y The Institute of Risk Management (IRM) (2010): A structured approach to Enterprise Risk Management. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: https://www.theirm.org/media/886062/ISO3100_doc.pdf

Bennett, F., A. Doran and H. Billington (2005): Do Credit Guarantees Lead to Improved Access to Financial Services? Recent Evidence from Chile, Egypt, India, and Poland. Department for International Development, London, Policy Division Working Paper. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1117492374289_creditfinancepolicyreport.pdf.

Boockock, G. y Shariff, M. N. M. (2005): "Measuring the effectiveness of credit guarantee schemes: evidence from Malaysia". International Small Business Journal, 23(4): 427-454.

Basel Committee on Banking Supervision (2010): Principles for enhancing corporate governance. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.bis.org/publ/bcbs176.pdf.

Basel Committee on Banking Supervision (2015): Guidelines. Corporate governance principles for banks. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf.

Calice, P. (2016): Assessing implementation of the principles for public credit guarantees for SMEs: a global survey. Washington, D.C.: World Bank Group. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://documents.worldbank.org/curated/en/730551469021300941/pdf/WPS7753.pdf.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2009): Strengthening Enterprise Risk Management for Strategic Advantage. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.coso.org/documents/COSO_09_board_position_final102309PRINTandWEBFINAL_000.pdf.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2015): Leveraging COSO across the Three Lines of Defense. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.coso.org/documents/COSO-2015-3LOD-PDF.pdf.

European Commission (2006): Guarantees and Mutual Guarantees. Best Report No. 3. Expert Group on Best Practice in the Field of Guarantees. Brussels: European Commission. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: file:///D:/hmolina/Downloads/guarantees_mutual_guarantees_report_1084%20(3).pdf.
Financial Stability Board (FSB) (2014): Guidance on Supervisory Interaction with Financial Institutions on Risk Culture. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/140407.pdf?page_moved=1.

Gallurt, J., Ramírez, J.N., Pombo, P. y Molina, H. (2013). "¿Los Sistemas de Garantía se orientan al prestatario o a las entidades de crédito? Estudio de la experiencia en Latinoamérica". Estudios de Economía Aplicada, Vol. 31-1: 1-20.

Hansen, A., C. Kimeria, B. Ndiangu, N. Oshry, and J. Wendle (2012): Assessing Credit Guarantee Schemes for SME Finance in Africa – Evidence from Ghana, Kenya, South Africa and Tanzania. Working Paper 123. Paris: Agence Française De Développement. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/123-VA-document-travail.pdf.

The Institute of Internal Auditors (IIA) (2013): The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf

International Federation of Accountants (2015): From Bolt-On to Built-In. Managing Risk as an Integral Part of Managing an Organization. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: https://www.ifac.org/publications-resources/bolt-built.

Kirkpatrick, G. (2009): The Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.oecd.org/finance/financial-markets/42229620.pdf.

KPMG (2011): Credit access guarantees: a public asset between State and Market. Ed. KPMG. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.eurofidi.it/cmsef/wr-resource/eurofidi/ent6z/1/KPMG-Credit-access-guarantees-public-asset-between-State-Market.pdf.

Levitsky, J. (1997): "Credit guarantee schemes for SMEs – an international review". Small Enterprise Development, 8 (2): 4-17.

OECD (2005): OECD Guidelines on corporate Governance of State-owned Enterprises. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf.

OECD (2009): Corporate Governance and the Financial Crisis. Key Findings and Main Messages. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/43056196.pdf.

Pombo, P. y Herrero A. (2001). Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada, DP Editorial, Sevilla.

Pombo, P. (2006): Aportes conceptuales y características para una clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía. Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba.

Pombo, P., Molina, H.y Ramírez, J. (2008): Conceptual Contributions and Characteristics for Classifying Guarantee Systems/Schemes. Servicio de Publicaciones, Serie Premios Unicaja. Prize UNICAJA for Economic Research (Second edition). Málaga.

Pombo, P., Molina H. and Ramirez , J. N. (2008). Marco De Los Sistemas/Esquemas De Garantía En Latinoamérica E Iberoamérica: Conceptos Y Características, in «Los Sistemas de Garantía de Iberoamérica: Experiencias y Desarrollos Recientes." Regar. Lima.

Pombo, P. Molina, H. y Ramírez, J. (2013): Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana. IDB Working Paper. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37381780

Rittemberg, L. y Martens, F. (2012): Enterprise Risk Management. Understanding and Communicating Risk Appetite. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://www.coso.org/documents/ERM-Understanding%20%20Communicating%20Risk%20Appetite-WEB_FINAL_r9.pdf.

Saadni, Y., Arvai, Z. y Rocha, R. (2010): A Review of Credit Guarantee Schemes in the Middle East and North Africa Region. The World Bank. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: https://blogs.worldbank.org/files/allaboutfinance/MENA%20Flagship%20Credit%20Guarantee%20Schemes%20Final.pdf.

Senior Supervisors Group (2008): Observations on Risk Management Practices During the Recent Market Turbulence. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: https://www.sec.gov/news/press/2008/report030608.pdf.

The World Bank and FIRST Initiative (2015): Principles for Public Credit Guarantees Schemes for SMEs. Washington, DC Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://documents.worldbank.org/curated/en/576961468197998372/pdf/101769-REVISED-ENGLISH-Principles-CGS-for-SMEs.pdf

Zecchini, S. y Ventura, M. (2008): Public Credit Guarantees and SME Finance. Working Paper. Disponible en [Consultado 05/09/2016]: http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/VenturaZecchini_PCGandSMEfinance.pdf.

Capítulo

# 2

# SISTEMAS DE GARANTÍAS DE PAISES INVITADOS

REGAR
red iberoamericana
de garantías

SEBRAE

# DIE DEUTSCHEN BÜRGSCHAFTSBANKEN - FÖRDERER DER KLEINEN UND MITTELSTÄNDISCHEN UNTERNEHMEN

Mit Einleitung von Katrin Sturm (AECM) zu Guy Selbherr und VDB

## Wie entstanden die Bürgschaftsbanken in Deutschland?

Nach dem zweiten Weltkrieg kamen Unternehmen nur schwer an Kredite. Ihnen fehlten Sicherheiten. Die Wirtschaft versuchte deshalb, sich selbst zu helfen: Ab 1953 wurden auf Initiative der Vertretung der Handwerksbetriebe, des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, zusammen mit Bundes- und Landesregierungen sogenannte „Kreditgarantiegemeinschaften“ für Handwerksunternehmen gegründet. Später kamen weitere Kreditgarantiegemeinschaften für die Branchen Handel und Industrie dazu. Die Kreditgarantiegemeinschaften wurden später in branchenübergreifende Bürgschaftsbanken umgewandelt. Die Initiatoren der Bürgschaftsbanken wie Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Wirtschaftsverbände, Banken, Sparkassen und Versicherungen gehören heute zu deren Gesellschaftern. Verbände und Kammern unterstützen die Bürgschaftsbanken mit ihrer Expertise bei der Prüfung der Finanzierungskonzepte kleiner und mittlerer Unternehmen.

Nach der deutschen Wiedervereinigung wurden ab 1990 auch in den neuen Bundesländern Bürgschaftsbanken gegründet. Mit Unterstützung der alten Bundesländer nahmen sie 1991 ihre Arbeit auf und haben einen wichtigen Beitrag zum Aufbau Ost geleistet. Heute gibt es in Deutschland insgesamt 17 Bürgschaftsbanken und Beteiligungsgarantiegesellschaften. Sie alle sind eigenständig und regional ausgerichtet. Somit stehen die Bürgschaftsbanken untereinander nicht im Wettbewerb.

Alle 17 Bürgschaftsbanken und Beteiligungsgarantiegesellschaften sind im Verband Deutscher Bürgschaftsbanken (VDB) organisiert. Der VDB vertritt ihre Interessen gegenüber Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit. Er nimmt seit 2012 auch die Interessenvertretung für die 15 Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften in Deutschland wahr. Wie die Bürgschaftsbanken in den neuen Bundesländern, wurde der VDB im Jahr der deutschen Wiedervereinigung in Bonn gegründet, um den Bürgschaftsbanken ein gemeinsames Sprachrohr zu geben. Seit 2008 hat die VDB-Geschäftsstelle ihren Sitz in Berlin; 2015 feierte der Verband sein 25-jähriges Jubiläum. Allein in diesen 25 Jahren seit der Wiedervereinigung haben die Bürgschaftsbanken und Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften mehr als 165.000 kleine und mittlere Unternehmen mit Bürgschaften und Beteiligungskapital unterstützt. Darunter waren 66.000 Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen – ein Schwerpunkt der Fördertätigkeit. Zum Jahresende 2015 hatten die Bürgschaftsbanken insgesamt fast 47.000 Unternehmen in ihrem Bestand. An sie wurden Bürgschaften und Garantien über mehr als 5,6 Milliarden Euro vergeben.

## Wie arbeiten die deutschen Bürgschaftsbanken?

Laut Kreditwesengesetz gelten die Bürgschaftsbanken als Kreditinstitute mit einer auf die Bürgschaftsvergabe beschränkten Banklizenz. Ihr Ziel und Auftrag ist es bis heute, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) oder Existenzgründern mit Bürgschaften unter die Arme zu greifen, wenn für Haus- oder Förderbankkredite die Sicherheiten nicht ausreichen und sie ohne Bürgschaft keine

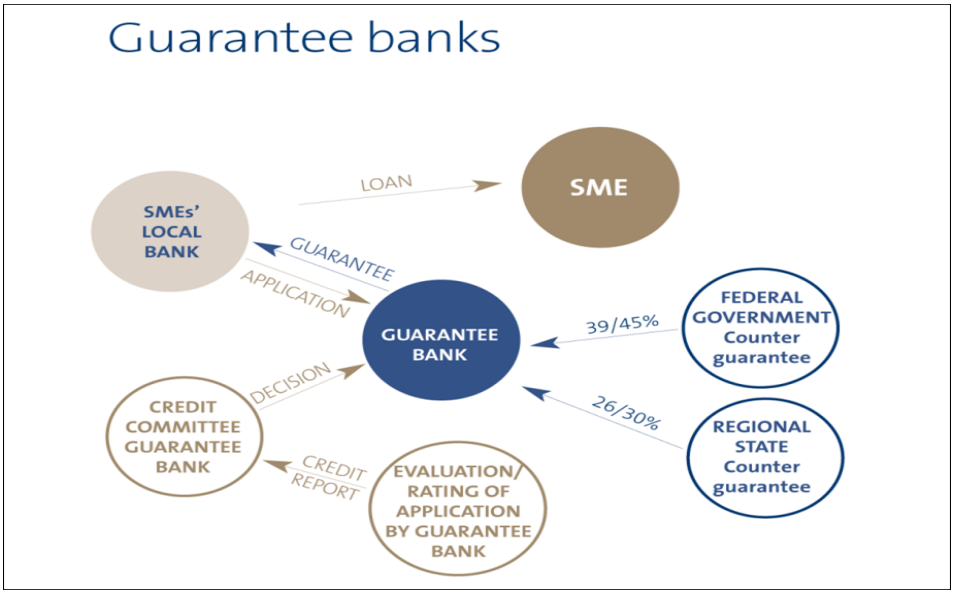
Kredite bekommen würden. Bürgschaftsbanken sind fest in die Wirtschaftsförderung der einzelnen Bundesländer eingebunden. Sie übernehmen Bürgschaften für Haus- oder Förderbankkredite von gewerblichen Unternehmen und Freiberuflern. Seit Herbst 2015 können sie auch Investitionen von Betrieben aus der Landwirtschaft, Aquakulturbetrieben, nicht gewerblichen Gartenbauern wie Baumschulen, Staudengärtnereien oder Obst- und Gemüsebauern verbürgen. Anfang 2016 kamen Bürgschaften für Energiespar-Contractingvorhaben hinzu, da die Energiewende gezeigt hat, dass besonders Handwerksunternehmen in diesem Bereich Unterstützung in Form von Bürgschaften brauchen.

Für Banken, Sparkassen und andere Finanzierungsinstitute sind die Bürgschaften vollwertige Kreditsicherheiten. Pro Unternehmen können sie – je nach Bundesland – Bürgschaften von bis zu 1,25 Millionen Euro und für bis zu 80 Prozent des Ausfallrisikos übernehmen. Für die Hausbanken bleibt also ein Restrisiko von mindestens 20 Prozent.

Voraussetzung für die Bürgschaftszusage ist, dass die Finanzierungsvorhaben betriebswirtschaftlich tragfähig sind. Die Bürgschaftsbanken bürgen für kurz-, mittel- und langfristige Kredite aller Art. Bürgschaften können von Existenzgründungen und Betriebsübernahmen, über Investitions- und Wachstumsfinanzierungen bis zu Leasing- und Mietkauffinanzierungen eingesetzt werden. Finanziert werden zudem Betriebsmittel, also auch Kontokorrentkreditrahmen, sowie Avale und Garantien beziehungsweise Kreditrahmen, zum Beispiel für Durchführungs- und Gewährleistungsbürgschaften. Bürgschaften sind gerade für Unternehmen in der Startphase interessant, wenn die Unternehmenshistorie noch fehlt und Sicherheiten knapp sind. Unternehmer können sie aber auch zu einem späteren Zeitpunkt zur Finanzierung von Betriebsmitteln oder Investitionen nutzen. Die Bürgschaften können von mehreren Monaten bis zu 23 Jahren laufen. Im Durchschnitt beträgt die Bürgschaftslaufzeit sieben Jahre. Ungefähr die Hälfte aller Bürgschaften wird für Kreditbeträge bis 100.000 Euro vergeben. Die Kosten der Bürgschaften: Die Unternehmen bezahlen eine einmalige Bearbeitungsgebühr von ein bis 1,5 Prozent des Bürgschaftsbetrags. Zusätzlich fällt jährlich eine Bürgschaftsprovision an von 0,8 bis 1,5 Prozent aus dem noch ausstehenden Kreditbetrag.

In der Praxis funktionieren Bürgschaften so: Ein Unternehmen stellt sein Finanzierungskonzept zunächst seiner Hausbank vor. Stimmt sie einer Finanzierung grundsätzlich zu, aber reichen die Sicherheiten nicht aus, holt sie die Bürgschaftsbank mit ins Boot. Das Kreditinstitut beantragt dafür eine Bürgschaft bei der zuständigen Bürgschaftsbank des jeweiligen Bundeslands. So senkt die Hausbank ihr Risiko. Durch die Einbindung einer Bürgschaft wird die Finanzierung oft überhaupt erst möglich. Für das Unternehmen außerdem wichtig: Mit einer Bürgschaft verbessern sich auch die Kreditkonditionen. Das kann die Finanzierungskosten senken.

*Hier Grafik*
*Überschrift: Der Weg zur Bürgschaft*




*Quelle: VDB*

Das deutsche Bürgschaftssystem arbeitet mit Rückbürgschaften der Bundesregierung und der Landesregierungen: Während sich das Risiko zwischen Hausbanken und Bürgschaftsbanken im Maximalfall auf 20 und 80 Prozent verteilt, tragen die Bürgschaftsbanken von den 80 Prozent wiederum einen Anteil von maximal 35 Prozent des Risikos. 39 Prozent übernimmt der Bund und 26 Prozent die Länder. Das gilt für die alten Bundesländer. Derzeit gibt es noch Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern, die den Bürgschaftsbanken in den neuen Bundesländern nach der deutschen Wiedervereinigung den Start erleichtern sollten. So liegen dort aktuell nur 25 Prozent des Ausfallrisikos bei den Bürgschaftsbanken, 30 Prozent bei den Landesregierungen und 45 Prozent bei der Bundesregierung. Diese Quoten werden alle fünf Jahre neu verhandelt und dabei nach und nach an die Risikoverteilung der alten Bundesländer angeglichen.

## Bürgschaften nutzen der Wirtschaft

Wegen der Rückbürgschaften überprüft die Politik die Bürgschaftsbanken permanent. Die Bürgschaftsbanken scheuen diese Überprüfungen nicht, denn Bürgschaften sind ein gut funktionierendes Instrument mit dem größten Hebel aller Förderungen. Noch dazu schonen Bürgschaften die öffentlichen Haushalte.

Das zeigen zwei Studien: 2006 stellte das Institut für Mittelstandsökonomie an der Universität Trier (inmit) bei einer ersten Untersuchung zur Wirkung von Bürgschaften für die Jahre 1996 bis 2002 als eines der zentralen Ergebnisse fest, dass sich das Bruttoinlandsprodukt durch Bürgschaftsbanken jährlich um 3,2 Milliarden Euro erhöht. Für diese Studie wurden mit einer gesamtwirtschaftlichen Simulationsrechnung erstmals die Auswirkungen und Nutzeffekte der Mittelstandsförderung durch Bürgschaftsbanken quantifiziert. Diese Zahlen waren vor allem für Bund und Länder als Rückbürgen interessant. Denn sie tragen die Ausfallzahlungen. Aber die Einnahmen, die der Staat dank der geförderten Unternehmen zum Beispiel in Form von Steuern und Abgaben erzielt, waren unbekannt.

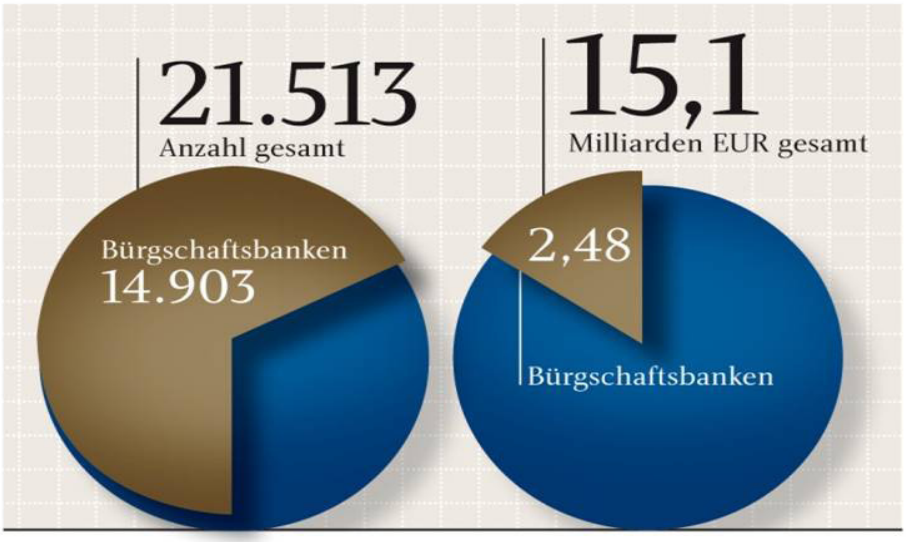
Neben einer Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts zeigte die Untersuchung, dass die Zahl der Beschäftigten durchschnittlich um 12.900 pro Jahr steigt und gleichzeitig die Zahl der Arbeitslosen jährlich um durchschnittlich 9.100 sinkt. Bürgschaften steigern auch die Steuereinnahmen: So fallen die Gütersteuern durchschnittlich um 330 Millionen Euro höher aus, die Einkommens- und Vermögenssteuern um 390 Millionen Euro. Unter dem Strich steigt der Finanzierungssaldo des Staates, also die Differenz von gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben, durchschnittlich um rund 670 Millionen Euro pro Jahr.

Besonders gefragt waren Bürgschaften während der Finanz- und Wirtschaftskrise zwischen 2008 und 2010. Insbesondere in den Jahren 2008 und 2009 gab es viele Anfragen von Unternehmen, die krisenbedingte Probleme hatten. Im Vergleich zum Vorkrisenniveau von circa 7.000 geförderten Unternehmen pro Jahr unterstützten die Bürgschaftsbanken damals jährlich fast 9.000 Unternehmen.

Während der Krise verschärften viele Kreditinstitute mit Blick auf befürchtete höhere Ausfallraten ihre Kreditvergabekriterien. Die schlechteren Finanzierungsbedingungen trafen vor allem kleine und junge Unternehmen. Sie hatten Probleme, überhaupt Kredite zu bekommen. Deshalb erleichterte die Bundesregierung von März 2009 bis Dezember 2010 im Rahmen eines Konjunkturpakets mit dem sogenannten „Wirtschaftsfonds Deutschland“ die Kriterien für die Vergabe von Bürgschaften. Sie erhöhte ihre Rückbürgschaft um zehn Prozentpunkte und ermöglichte Bürgschaften bis zu einer Obergrenze von zwei Millionen Euro. Diese Maßnahmen hatten einen sehr großen Anteil an allen durch den Wirtschaftsfonds Deutschland ermöglichten Finanzierungen: Gemessen an der Stückzahl gingen 69 Prozent und gemessen am Volumen mehr als 16 Prozent aller Zusagen aus dem Fonds auf Bürgschaften zurück.

*Hier Grafik*
*Überschrift: Bürgschaften als Kriseninstrument des Wirtschaftsfonds Deutschland: Zusagen und Fördersummen der Bürgschaftsbanken im Vergleich zum gesamten Fonds 2009-2010*

*Abb. 6 | Zusagen Wirtschaftsfonds Deutschland*




*Quelle: VDB-Verbandsbericht 2010*

Auch eine zweite Untersuchung zum gesamtwirtschaftlichen Nutzen der Bürgschaftsbanken für die Jahre 2009 bis 2015 zeigte, dass die deutschen Bürgschaftsbanken einen erheblichen Beitrag zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise geleistet haben. Die inmit-Studie von 2010 kam zu noch positiveren Ergebnissen als die erste Studie: Durch die Bürgschaftsbanken erhöht sich das Bruttoinlandsprodukt jährlich um durchschnittlich 3,4 Milliarden Euro – etwas mehr als im zuerst untersuchten Zeitraum von 1998 bis 2006. Im Vergleich wurde prognostiziert, dass wesentlich mehr Arbeitsplätze gesichert und geschaffen wurden: Bundesweit sorgen die Bürgschaften jedes Jahr für die Sicherung von 124.000 Arbeitsplätzen und ermöglichen den Unternehmen, 29.500 neue Stellen pro Jahr zu schaffen. Der Finanzierungssaldo des Staates liegt in der zweiten Untersuchung bei rund 1,1 Milliarden Euro pro Jahr – im Vergleich zu den 670 Millionen Euro der ersten Untersuchung. Damit ist der Saldo oder die Differenz aus Einnahmen und Ausgaben rund sieben Mal höher als die vom Staat geleisteten Ausfallzahlungen. Der Staat nimmt also durch die Aktivitäten der Bürgschaftsbanken mehr ein als er dafür ausgibt.

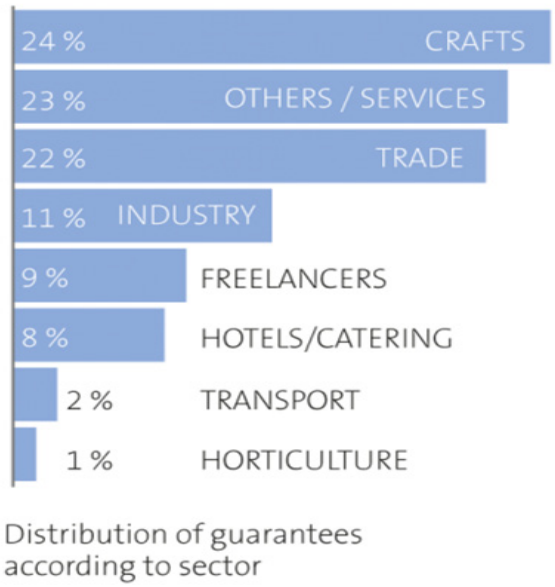
Die Krise zeigte außerdem: Die Bürgschaftsbanken konnten Betrieben helfen, die krisenbedingt und kurzfristig Finanzierungsprobleme hatten, denen es aber eigentlich gut ging. Der Beweis: Die Jahre während und nach der Krise führten bei den Bürgschaftsbanken nicht zu höheren Ausfällen.

## Wen und wie fördern die Bürgschaftsbanken?

Nach Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise pendelte sich bei den Bürgschaftsbanken das Niveau der unterstützten Unternehmen wieder auf das Vorkrisenniveau von rund 7.000 Unternehmen pro Jahr ein. 2015 förderten sie über 6.600 Unternehmen. Mit Bürgschaften und Garantien über knapp 1,1 Milliarden Euro wurden ihnen Kredite und Beteiligungen über mehr als 1,6 Milliarden Euro ermöglicht. Damit konnten die Unternehmen mehr als 75.000 Arbeitsplätze erhalten und über 12.000 neue Arbeitnehmer einstellen.

Traditionell fördern die Bürgschaftsbanken besonders viele Handwerksbetriebe. Auch 2015 wurden am häufigsten Handwerker unterstützt. Im letzten Jahr profitierten fast genauso viele Dienstleistungsunternehmen und sonstige Betriebe von Bürgschaften. Der Handel folgte dicht dahinter an dritter Stelle, Industriebetriebe an vierter Stelle.

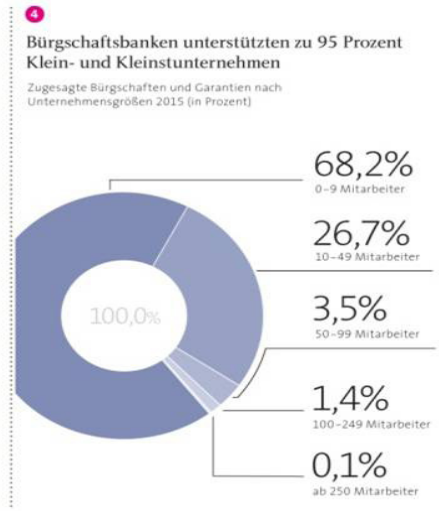
*Hier Grafik*
*Überschrift: Bürgschaften besonders nachgefragt bei Handwerk, Dienstleistungsunternehmen und sonstigen Betrieben*




*Quelle: VDB*

Über alle Wirtschaftszweige hinweg betrachtet, unterstützten die Bürgschaftsbanken 2015 vor allem Kleinstbetriebe mit bis zu neun Mitarbeitern. 4.526 oder fast 70 Prozent der Bürgschaften und Garantien entfiel auf diese Unternehmensgröße. Darauf folgten 1.770 kleine Unternehmen mit zehn bis 49 Mitarbeitern, die ein gutes Viertel aller Genehmigungen ausmachten. An Kleinst- und Kleinunternehmen wurden so im letzten Jahr fast 95 Prozent aller Bürgschaften und Garantien vergeben. Das Volumen verteilte sich etwas anders: Gut die Hälfte des gesamten Volumens an genehmigten Bürgschaften und Garantien wurde an Kleinstbetriebe vergeben, 37 Prozent an Kleinunternehmen bis 49 Mitarbeiter, die ermöglichten Kredite und Beteiligungen verteilten sich ähnlich.

*Hier Grafik*
*95 Prozent der Bürgschaften in Deutschland für Kleinst- und Kleinunternehmen. 2015 zugesagte Bürgschaften und Garantien nach Unternehmensgrößen*

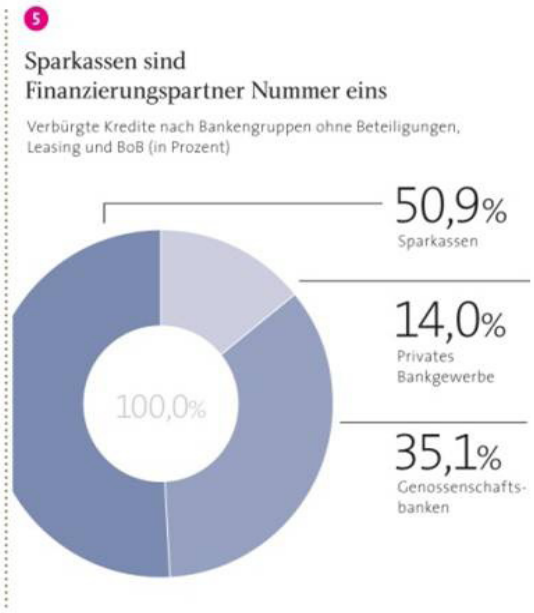



*Quelle: VDB*

Die Bürgschaftsanträge bekommen die deutschen Bürgschaftsbanken über die Hausbanken. Das deutsche Bankensystem fußt auf drei Säulen: Sparkassen, Genossenschaftsbanken und private Banken. Die Bürgschaftsbanken arbeiten neutral mit allen Kreditinstituten eng zusammen.

So wie traditionell am häufigsten Handwerksunternehmen unterstützt werden, stellen die Sparkassen traditionell die meisten Anträge. Auch 2015 waren es allen voran die Sparkassen, die für ihre Kunden Bürgschaften anfragten. Zusammen mit ihnen als größtem Finanzierungspartner bewilligten die Bürgschaftsbanken 3.069 Anträge über 708 Millionen Euro. An Kunden von Genossenschaftsbanken wurden 2.116 Bürgschaften in Höhe von mehr als 506 Millionen Euro vergeben. 32 Prozent der Bürgschaftsförderung gingen damit auf die genossenschaftliche Bankgruppe zurück. 843 Bürgschaften reichten die Bürgschaftsbanken mit den Privatbanken zusammen aus.

*Hier Grafik*
*Überschrift: Sparkassen als größter Partner der Bürgschaftsbanken. Verbürgte Kredite nach Bankengruppen*




*Quelle: VDB-Verbandsbericht 2015*

Die meisten Bürgschaften gehen in Deutschland an Handwerksunternehmen und werden von den Sparkassen beantragt. Mit diesen Bürgschaften werden viele Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen gefördert. Gerade bei Gründern, die neu gründen oder sich als Unternehmensnachfolger selbstständig machen wollen, können Bürgschaftsbanken die Lücke fehlender Sicherheiten ausgleichen. An Gründer gingen 2015 3.172 oder fast 48 Prozent aller Bürgschaften und Garantien. Mehr als die Hälfte der Existenzgründer nutzte die Bürgschaften für eine Neugründung, über 47 Prozent zur Finanzierung einer Unternehmensnachfolge.

*Hier Grafik*
*Überschrift: Bürgschaften sind beliebt bei Gründern. Verteilung auf Neugründungen und Nachfolgen*

*Quelle: VDB-Verbandsbericht 2015*

Gerade für Existenzgründer gilt: Mit Unterstützung von Bürgschaftsbanken neu entstandene Unternehmen sind in der Regel stabiler als Unternehmen, die ohne Bürgschaft finanziert wurden. Wie Anke Valentin von der Edinburgh Napier University in ihrer Promotion zur Bürgschaftsförderung der Bürgschaftsbank Hessen zeigt, schaffen Bürgschaften zusätzliches Vertrauen zwischen Unternehmen und Hausbanken und können mögliche Informationsdefizite ausgleichen. Zum anderen ist es für Existenzgründer von Vorteil, dass ihre Vorhaben auf Herz und Nieren geprüft werden. Die Einbindung der Bürgschaftsbanken bei der Finanzierung macht langfristig Sinn: unterstützen sie ein Unternehmen schon frühzeitig, so sind auch spätere Finanzierungen einfacher. Hinzu kommt, dass die Kammern und Verbände ihr Know-how in die Finanzierungsentscheidungen einbringen, wovon die Gründer ebenfalls profitieren können.

## Neue Bürgschaftsprogramme

In den letzten Jahren haben die Bürgschaftsbanken zum Beispiel mit „Leasing-Bürgschaften“ neue Geschäftsfelder erschlossen. Seit 2014 fördern sie damit besonders Gründer, für die es gerade in der Startphase von Vorteil ist, ihre Geschäftsausstattung zu leasen, statt zu kaufen. Doch auch für Leasinggesellschaften sind fehlende Sicherheiten ein Problem. Mit den Leasing-Bürgschaften können die Bürgschaftsbanken hier helfen. Das Programm hat der VDB zusammen mit dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen entwickelt. Das Pilotprojekt läuft drei Jahre. Die Mittel kommen aus dem europäischen CIP Programm (Competitiveness Innovation Framework Programme). Leasing-Bürgschaften gibt es für Leasingfinanzierungen bis zu 500.000 Euro pro Unternehmen. Für solche Finanzierungsvorhaben übernehmen die Bürgschaftsbanken bis zu 60 Prozent des Risikos. Insgesamt stehen zunächst bis Ende 2016 120 Millionen Euro für Bürgschaften zur Verfügung, mit denen ein Leasingvolumen von mindestens 200 Millionen Euro verbürgt werden kann.

Auch aus der Landwirtschaft kam in den letzten Jahren vermehrt Nachfrage nach Bürgschaften, da die Agrarförderung gekürzt wird und gerade bei Hofnachfolgen oft Sicherheiten fehlen, die Bürgschaften ersetzen könnten. Doch bis vor kurzem konnten von den Bürgschaftsbanken keine Landwirtschaftsbetriebe gefördert werden. Mit „Agrar-Bürgschaften“ können seit Oktober 2015

nun auch Betriebe aus Landwirtschaft, Aquakulturbetriebe und nicht gewerbliche Gartenbauer unterstützt werden. Partner des neuen Programms sind der Europäische Investitionsfonds (EIF), die Landwirtschaftliche Rentenbank und der Deutsche Bauernverband. Für Agrar-Bürgschaften stehen in den nächsten drei Jahren Bürgschaften über insgesamt 400 Millionen Euro zur Verfügung, mit denen ein Kreditvolumen von 670 Millionen Euro ermöglicht werden kann. Die Mittel kommen aus dem EU-Programm COSME, das vom Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) gefördert wird. Die Bürgschaftsbanken übernehmen für Investitionen von Landwirten und Gartenbauern 60-prozentige Bürgschaften. Das gilt für Kredite bis zu einer Million Euro bei bestehenden Unternehmen oder Übernahmen. Die Obergrenze bei Existenzgründern liegt bei 500.000 Euro.

2016 startete ein weiteres neues Programm: Bürgschaften für Energiespar-Contracting, um den Markt für Contracting und insbesondere für Energiespar-Contracting zu beleben. Durch die Energiewende ist dieses Thema in Deutschland zunehmend von Interesse. Energiespar-Contracting ist vor allem für Handwerksbetriebe und kleinere Dienstleistungsunternehmen interessant. Bislang ist aber die Finanzierung oft schwierig, da es für Kleinprojekte keine Finanzierungsmodelle gibt, die Beurteilung der Verträge schwierig ist, lange Vertragslaufzeiten für Banken Risikobeurteilung und Refinanzierung erschweren oder unterschiedliche Risiken berücksichtigt werden müssen. Zudem werden Finanzierungs- und Bonitätsgrenzen schnell erreicht, wenn Contractoren aus dem Handwerk oder Dienstleistungsbereich mehrere Vorhaben finanzieren wollen. Mit Unterstützung der Bundesregierung haben die Bürgschaftsbanken dafür ihr bestehendes Angebot an die speziellen Anforderungen des Energiespar-Contractings angepasst. So wurde der Bürgschaftsbetrag für solche Finanzierungen von 1,25 auf zwei Millionen Euro angehoben. Vorhaben lassen sich flexibel mit 50 bis 80 Prozent verbürgen.

Unabhängig vom Programm, der Grundauftrag bleibt: Die Bürgschaftsbanken unterstützen Unternehmer, Gründer oder Nachfolger bei ihren Finanzierungen, wenn Sicherheiten für ihre Vorhaben fehlen. Denn betriebswirtschaftlich sinnvolle Wachstums- und Innovationsprojekte sollen nicht an fehlenden Sicherheiten scheitern. Die Bürgschaftsbanken in Deutschland haben ein gut funktionierendes System, das sich in den letzten 60 Jahren bewährt hat. In den letzten fünf Jahren haben sie sich für das Gelingen der Energiewende eingesetzt. Derzeit treiben die Bürgschaftsbanken die Digitalisierung ihrer Prozesse voran. Sie wollen in Zukunft alle und noch mehr neue Programme vollelektronisch anbieten und die Finanzierung des Mittelstands auch in Zeiten von Industrie 4.0 sichern.

# EL SISTEMA DE GARANTÍA PARA LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Guy Selbherr – VBD

## Prólogo de Katrin Sturm, secretario general de la Asociación Europea de Instituciones de Garantía AECM.

El origen del sistema de garantía para las micro, pequeñas y medianas empresas en la República Federal de Alemania está estrechamente ligada a la historia de Alemania: Después de la Segunda Guerra Mundial se hizo particularmente difícil para los empresarios obtener acceso a financiamiento debido a la falta de dinero en efectivo o cualquier activo. Para abordar y solucionar esta falta de fianzas, las instituciones de garantía fueron fundadas, la primera en el estado federal alemán de Schleswig-Holstein en 1949. En el proceso de la reunificación alemana en 1990 también en los nuevamente constituidos estados federales alemanes instituciones de garantía fueron establecidos. Esta expansión proveyó el impulso crucial para formar una asociación, la asociación de los instituciones de garantía alemanes, el "Verband Deutscher Bürgschaftsbanken - VDB".

El VDB representa los intereses de los actualmente 17 instituciones de garantía, así como de 15 empresas de inversión que son orientadas hacia las PYMES ("Mittelständische Beteiligungsgesellschaften - MBG"), hacia el gobierno, los políticos, la industria y el público en general. Junto a la oficina central en Berlín / Alemania VDB también tiene una oficina en Bruselas / Bélgica. La fuerte conciencia de la política europea de VDB se refleja también en el hecho de que VDB fue junto a otras cuatro instituciones de garantía de Bélgica, Francia, Italia y España un miembro fundador de la Asociación Europea de Instituciones de Garantía - AECM en 1992.

Desde esta fundación VDB siempre ocupa el cargo de Vicepresidente de la AECM con la excepción del año 2005 hasta 2007, cuando VDB presidía la AECM. Desde hace 2007 Guy Selbherr, el autor de este artículo, es el Vicepresidente de la AECM.

Guy Selbherr, que nació en 1965, es miembro del consejo de administración del banco de garantía del estado federal de Baden-Württemberg, la "Bürgschaftsbank Baden-Württemberg GmbH" y director general de la compañía de capital riesgo y de capital propio privado orientada a los PYMES la "MBG Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Baden-Württemberg GmbH".

Posteriormente a un aprendizaje como oficial de préstamos en un banco cooperativo, estudió negocios y administración. En 1992 comenzó a trabajar en la institución de garantía del estado federal de Baden-Württemberg, la "Bürgschaftsbank". Luego se convirtió en asistente ejecutivo. En 2004 fue elegido miembro de la junta directiva y también se convirtió en CEO de la compañía de inversiones orientadas a los PYMES la "MBG Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Baden-Württemberg". En junio de 2014 fue elegido Presidente de la VDB.

## “El sistema de garantía para las micro, pequeñas y medianas empresas en la República Federal de Alemania”, por Guy Selbherr

El origen del sistema de garantía para las micro, pequeñas y medianas empresas en la República Federal de Alemania está estrechamente ligada a la historia de Alemania. Después de la Segunda Guerra Mundial era muy difícil para las empresas acceder a créditos. Les faltaban garantías. Por ello, la economía intentaba ayudarse a sí misma: A partir de 1953, por iniciativa, y en representación de las empresas artesanales, las organización central del sector artesano alemán, junto con los gobiernos federales y los gobiernos de un estado federal, se fundaron las llamadas “comunidades de garantía de créditos” para empresas artesanas. Más tarde se adhirieron otras Comunidades de Garantía de Créditos para los sectores del comercio y de la industria. Las Comunidades de Garantías de Créditos se convirtieron después en instituciones de garantía intersectoriales. Los iniciadores de las instituciones de garantía, como las Cámaras de la Industria, del comercio, de artesanos, las asociaciones comerciales, los bancos, las cajas de ahorro y las aseguradoras, pertenecen hoy a sus socios.

Asociaciones y cámaras apoyan a los instituciones de garantía con su pericia en la revisión de los conceptos de financiación para las pequeñas y medianas empresas.

Después de la reunificación alemana, instituciones de garantía también fueron fundadas desde 1990 en los nuevos estados federales. Con el apoyo de los antiguos estados federales, los instituciones de garantía en los nuevos estados federales tomaron en 1991 su responsabilidad, y han hecho una importante contribución a la reconstrucción del Este. Hoy hay un total de 17 instituciones de garantía y sociedades de garantía de inversión en Alemania. Todos ellos están alineados de forma independiente y regional. De este modo, las instituciones de garantía no compiten entre sí.

Todas los 17 instituciones de garantía y sociedades de garantía de inversión están organizados en la Asociación de los instituciones de garantía alemanes (VDB). El VDB representa sus intereses en la política, en los negocios y en la esfera pública. Desde 2012 también representa los intereses de las 15 sociedades de inversión orientadas hacia las PYMES en Alemania. Como los instituciones de garantía en los nuevos estados federales, la VDB fue fundada en el año de la reunificación alemana en Bonn, para ser portavoz del conjunto de instituciones de garantía. Desde 2008, la VDB tiene su sede en Berlín; en 2015, la asociación (VDB) celebró su 25 aniversario. Tan solo en estos 25 años desde la reunificación, las instituciones de garantía y las sociedades de inversión orientadas hacia las PYMES, han apoyado con garantías y con capital social a más de 165.000 pequeñas y medianas empresas. Entre ellos había 66.000 empresas de nueva creación y de sucesión empresarial - un foco de la acción de promoción. A finales de 2015, los instituciones de garantía tenían cerca de 47.000 empresas en su cartera. A ellos se les otorgaron garantías por más de 5,6 mil millones de euros.

## ¿Cómo trabajan las instituciones de garantía alemanes?

De acuerdo con la Ley sobre el sistema crediticio, los instituciones de garantía se consideran como institutos de crédito con una licencia bancaria limitada a la concesión de garantías. Hasta el día de hoy, su objetivo y misión es prestar apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), cuyas garantías, para créditos de bancos de fomento y créditos del banco principal, sean insuficientes y no haya posibilidad de obtener créditos sin dicha garantía.

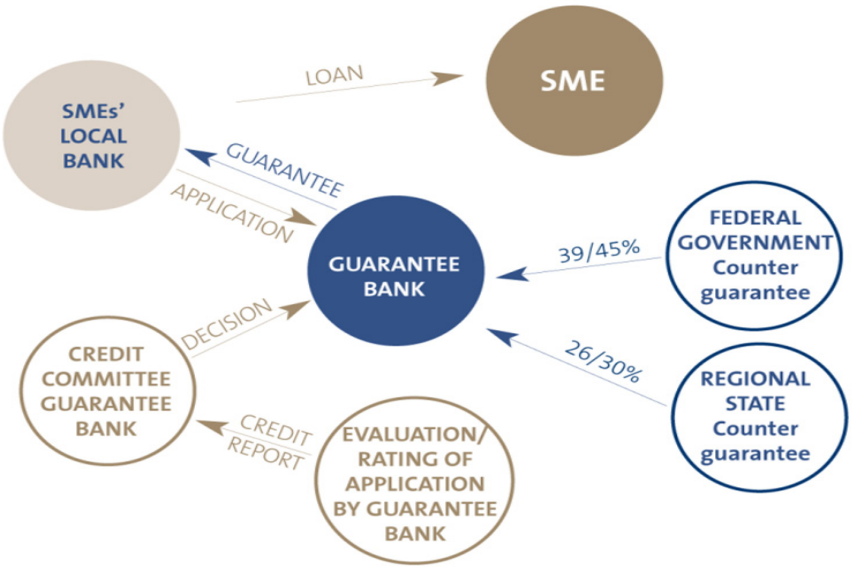
Los instituciones de garantía están ligados al fomento del desarrollo económico de cada estado federal. Ellos proporcionan garantías a créditos bancarios para el desarrollo de las empresas comerciales (todas las empresas con la excepción del sector rural) y para los autónomos. Desde el otoño de 2015 también pueden garantizar inversiones de empresas procedentes de la agricultura, granjas de acuicultura, jardineros no comerciales como viveros, viveros perennes o fruticultores y verduleros. A principios de 2016 se añadieron las garantías para la contratación de proyectos de eficiencia energética, ya que el cambio energético ha demostrado, que son las empresas artesanales las que necesitan en mayor medida un soporte en forma de garantías.

Para los bancos, cajas de ahorros y otras instituciones financieras, las garantías son garantías de crédito de igual valía. Los instituciones de garantía pueden - dependiendo del estado federal – hacerse cargo de hasta 1,25 millones de euros y hasta el 80 por ciento del riesgo de impago de la garantía. Los bancos principales, por tanto, siguen teniendo un riesgo residual de al menos un 20 por ciento.

Un requisito previo para la confirmación de la garantía es que los proyectos de financiación sean económicamente viables. Las instituciones de garantía avalan préstamos a corto, mediano y largo plazo de todo tipo. Las garantías pueden ser utilizadas para la creación de empresas y adquisiciones, para financiaciones de inversión y de crecimiento o por medio de (Leasings-) arrendamientos y financiación-compra empezando con el alquiler. Además se financiarán los recursos, es decir también créditos a cuenta corriente, avales y garantías o líneas de crédito, por ejemplo, para garantías de ejecución y avales de garantías. Las garantías son particularmente interesantes para las empresas en la fase del comienzo, cuando aún no tienen historia y las garantías son escasas. Los empresarios también pueden utilizarlas en una fecha posterior para financiar capital de trabajo o inversiones. Las garantías pueden tener una duración desde varios meses hasta los 23 años. En promedio, el período de duración de la garantía es de siete años. Aproximadamente, la mitad de todas las garantías se otorgan mediante importes de crédito de hasta 100.000 euros. El coste de las garantías: Las compañías pagan una única cuota de procesamiento que va desde un 1 a un 1.5 por ciento del importe de la garantía. Además, se añade cada año una comisión de garantía de 0,8 a 1,5 por ciento de la cantidad pendiente del crédito. En la práctica, las garantías funcionan de la siguiente manera: Una empresa presenta su concepto de financiación a su banco principal. Si el banco está de acuerdo con la financiación, pero las garantías no son suficientes, entonces entra en juego el institución de garantía de créditos.

El banco solicita al institución de garantía competente en el respectivo estado federal. Por lo tanto, el banco principal reduce su riesgo. A través de la integración de una garantía se hace posible la financiación. Además, es importante para la empresa que: Con una garantía también mejoran las condiciones del crédito. Esto puede reducir los costes de financiación.

*Figura 01: El Camino hacia la garantía*




*Fuente: VDB*

El sistema de garantía alemana opera con contragarantías del gobierno federal y los gobiernos de un estado federal: Mientras que el riesgo entre los bancos principales y los instituciones de garantía se distribuye entre el 20 y 80 por ciento al máximo, asumen los instituciones de garantía como máximo el 35 por ciento del riesgo (del respectivo 80%). El 39 por ciento lo asume el gobierno federal y el 26 por ciento los gobiernos de un estado federal. Esto se aplica a los antiguos estados federales. En la actualidad, todavía hay diferencias entre los antiguos y los nuevos estados federales. Estos últimos les deberían facilitar el comienzo a los nuevos instituciones de garantía creados desde la reunificación alemana. Así que, actualmente sólo el 25 por ciento del riesgo de crédito está asociado a los instituciones de garantía, el 30 por ciento a los gobiernos de los estados y el 45 por ciento al gobierno federal. Estas tasas se negocian cada cinco años, y así se van ajustando gradualmente a la distribución del riesgo de los antiguos estados federales.

## La economía beneficia de las garantías

Debido a las contragarantías el gobierno hace un seguimiento permanente de las instituciones de garantía. Los instituciones de garantía no se ven atemorizadas por estos controles, pues son un instrumento que funciona bien en todas sus exigencias con el efecto multiplicador lo más alto de todos los fomentos. Además, los créditos de garantía conservan los presupuestos públicos de los hogares.

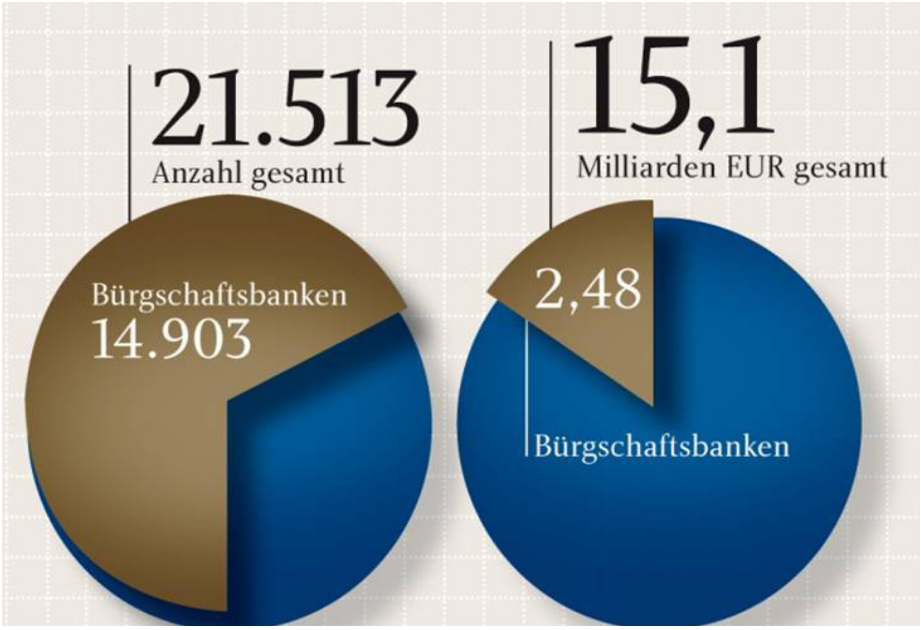
Esto lo demuestran dos estudios: En 2006, el Instituto de la Economía de la clase media de la Universidad de Trier (Inmit) realizó un primer estudio sobre el impacto de las garantías entre los años 1996 a 2002 y, estableció como una de las principales conclusiones, que el producto interno bruto (PIB) aumentó anualmente en 3,2 miles de millones de euros recaudados gracias a los instituciones de garantía. Para este estudio, se cuantificaron por primera vez, mediante un cálculo de simulación macroeconómica, los efectos y beneficios de las exigencias de las PYMEs por medio de las instituciones de garantía. Estas cifras fueron de especial interés para los gobiernos federales y gobiernos de un estado federal, es decir, para los contragarantes, dado que ellos son responsables de los pagos por pérdidas.

Sin embargo, no se conocían los ingresos que gana el estado gracias a las empresas subvencionadas, por ejemplo, en forma de impuestos y tasas. Además de un aumento en el producto interno bruto, la investigación mostró que el número de empleados aumenta en un promedio de 12.900 por año, y al mismo tiempo disminuye el número de parados en un promedio de 9,100 por año. Las garantías también aumentan los ingresos fiscales: Por lo tanto los impuestos caen en un promedio de 330 millones de euros más, y los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio en 390 millones de euros. En conclusión, el saldo presupuestario, es decir, la diferencia entre el total de ingresos y gastos del gobierno, aumenta en un promedio de alrededor de 670 millones de euros al año.

Estas garantías crediticias se demandaron, en mayor medida, durante la crisis financiera y económica, entre 2008 y 2010. En particular, durante los años 2008 y 2009, hubo muchas peticiones de empresas que tenían problemas relacionados con la crisis. En comparación con el periodo anterior a la crisis, en el que se financiaban cerca de 7.000 empresas por año, durante la crisis, los instituciones de garantía, apoyaron anualmente cerca de 9.000 empresas.

Durante la crisis, muchos bancos endurecieron sus criterios para la concesión de créditos, por temer mayores tasas de incumplimiento. Las peores condiciones de financiación afectaron principalmente a las empresas pequeñas y jóvenes. Tenían problemas para obtener cualquier tipo de préstamo. Por ello, el gobierno federal disminuyó entre marzo de 2009 y diciembre de 2010, por medio de una serie de medidas para la coyuntura, con el llamado "negocio de fondos de Alemania" los criterios para la emisión de garantías. Aumentaron su contra-garantía en diez puntos porcentuales, lo que garantizó para las garantías hasta un límite máximo de dos millones de euros. Estas medidas tuvieron una proporción muy grande dentro de toda la financiación por el Fondo de negocios habilitado Alemania: En términos del número de piezas eran un 69 por ciento, y en términos del volumen eran más del 16 por ciento del total de los compromisos del Fondo de Garantía.

*Figura 02: Garantías de Créditos como instrumentos de crisis del Fondo Económico de Alemania: Garantías y Financiación de los instituciones de garantía en comparación con el total del fondo 2009-2010.*




*Fuente: VDB-Verbandsbericht 2010*

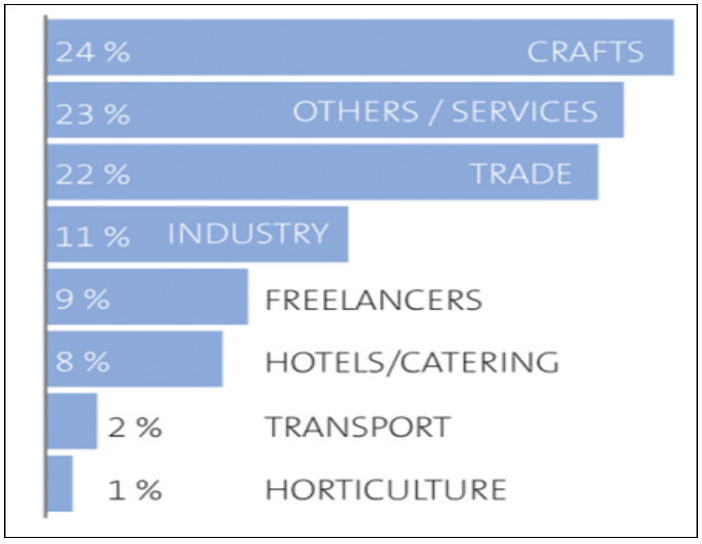
Un segundo estudio sobre los beneficios económicos globales de los instituciones de garantía para los años 2009 hasta 2015, también mostró que los instituciones de garantía alemanes han contribuido de forma significativa a la solución de la crisis financiera y económica. El estudio Inmit en 2010 llegó a resultados aún más positivos que el primer estudio: por medio de las instituciones de garantía aumenta el producto interno bruto anualmente en un promedio de 3,4 millones de euros - un poco más que en el primer período estudiado desde 1998 a 2006. En comparación, se pronosticó la creación y mantención de muchos más puestos de trabajo: a nivel nacional las garantías proporcionan cada año la seguridad de 124.000 puestos de trabajo y permiten a las empresas crear 29.500 nuevos puestos de trabajo por año. El saldo de la financiación del Estado en la segunda investigación es de alrededor de 1,1 millones de euros al año - en comparación con los 670 millones de euros de la primera investigación. Por lo tanto, el saldo o la diferencia entre ingresos y gastos es aproximadamente siete veces superior al efectuado por los pagos por pérdidas del Estado. Por lo que, gracias a las actividades de las instituciones de garantía, el gobierno recibe más de lo que gasta.

La crisis también mostró: Los instituciones de garantía podían ayudar a empresas con problemas financieros a corto plazo, a las que en realidad les iba bien. La prueba o muestra: Los años durante y después de la crisis no se han traducido en mayores pérdidas para las instituciones de garantía.

## ¿A quién y cómo promueven los instituciones de garantía?

Después de la crisis económica y financiera, el nivel de empresas apoyadas en los instituciones de garantía, volvió de nuevo al nivel anterior a la crisis de alrededor de 7.000 empresas al año. En 2015 promovieron más de 6.600 empresas. Con garantías de poco más de 1,1 millones de euros, se les concedieron préstamos e inversiones de más de 1,6 millones de euros. De este modo, las empresas podrían obtener más de 75.000 puestos de trabajo y contratar a más de 12.000 nuevos trabajadores. Tradicionalmente las instituciones de garantía financian, sobre todo, muchos comercios de artesanía. También en 2015 fueron los artesanos los más apoyados. El año pasado se beneficiaron casi tantas empresas de servicios y otros establecimientos de garantías. El comercio siguió de cerca en tercer lugar, la industria ocupa el cuarto lugar.

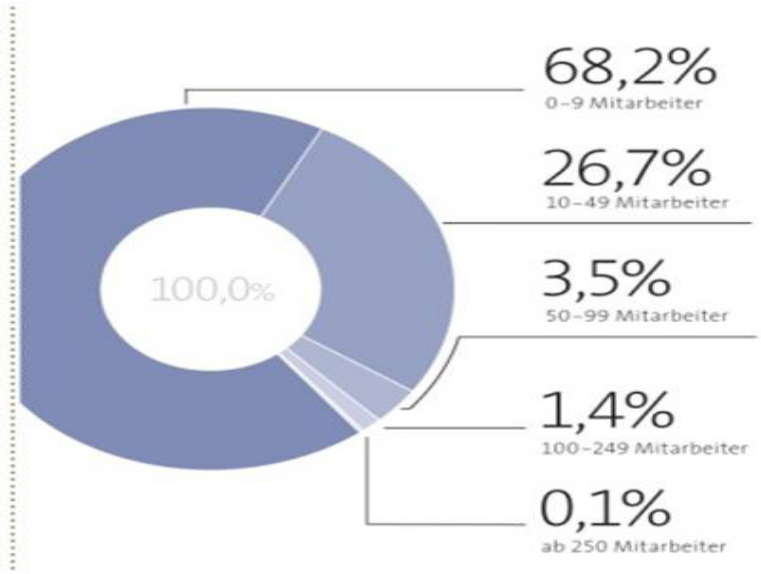
*Figura 03: Demanda de garantías en especial por artesanos, empresas de servicios y otros establecimientos.*




*Fuente: VDB, 2015.*

En todos los sectores ya considerados, apoyan las instituciones de garantía en 2015, especialmente a las microempresas con hasta nueve empleados. 4.526, o casi el 70 por ciento de las garantías fueron para las microempresas. Esto fue seguido por 1.770 pequeñas empresas de diez a 49 empleados, lo que representó una cuarta parte de todos los permisos. En micro y pequeñas empresas se otorgó el año pasado casi el 95 por ciento de todas las garantías. El volumen se distribuyó de manera algo diferente: al menos la mitad del volumen total de las fianzas y garantías se aprobaron a las microempresas, el 37 por ciento a las pequeñas empresas de 49 empleados, los créditos y las participaciones se distribuyeron de forma similar.

*Figura 04: Garantías según el tamaño de las empresas, 2015.*




*Fuente: VDB, 2015.*

Las solicitudes de garantía las obtienen los instituciones de garantía alemanes a través de los bancos principales. El sistema bancario alemán se basa en tres pilares: las cajas de ahorros, cooperativas y bancos privados. Las instituciones de garantía operan de forma neutra y cercana con todas las instituciones de crédito.

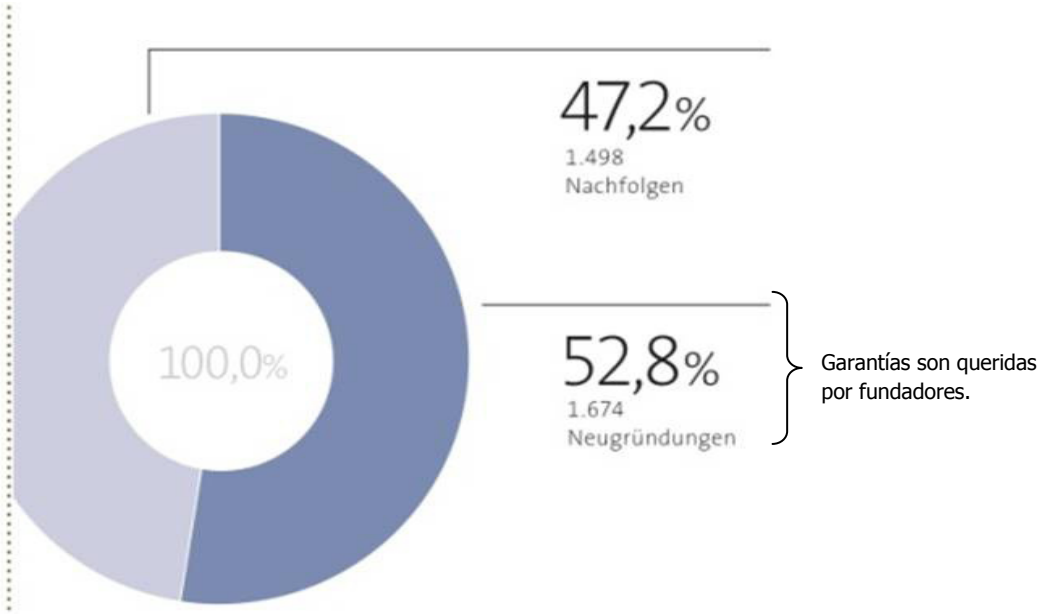
Al igual que la mayoría de las veces son las empresas artesanales las que cuentan con el apoyo de las instituciones de garantía, las cajas de ahorro regulan la mayor parte de las solicitudes (de garantía). También en 2015 fueron las cajas de ahorros, las que más garantías solicitaron para sus clientes. Junto a ellos, los mayores socios de financiación fueron las instituciones de garantía, que aprobaron un total de 3.069 solicitudes, es decir, más de 708 millones de euros. A los clientes de los bancos cooperativos se han concedido 2.116 garantías por importe de más de 506 millones de euros. El 32 por ciento de la promoción de garantías fue de nuevo al grupo bancario cooperativo. 843 garantías llegaron a los instituciones de garantía a través de los bancos privados.

*Figura 05: Créditos otorgados según agrupaciones bancarias, 2015.*

*Fuente: VDB, 2015.*

La mayoría de las garantías en Alemania son para las empresas artesanales y son solicitadas por las cajas de ahorros. Estas garantías apoyan muchas empresas de nueva creación y de transmisión. Especialmente para los fundadores que quieren iniciar una nueva empresa o continuar como sucesor corporativo independiente, las instituciones de garantía pueden compensar la falta de garantía de los mismos. En fundadores se fueron en 2015 3.172 o casi el 48 por ciento de todas las garantías. Más de la mitad de los empresarios se aprovechó de las garantías para una nueva fundación, y más de 47 por ciento para financiar una sucesión empresarial.

*Figura 06: Reparto entre fundadores y sucesores., 2015*




*Fuente: VDB, 2015.*

En especial para los fundadores se aplica lo siguiente: Las empresas de nueva creación con apoyo de garantía son más estables como empresas que las que no han contado con esta financiación. Como muestra Anke Valentin de la Universidad Napier de Edimburgo en su promoción para garantizar la promoción del Institución de garantía de Hessen, las garantías dan cierta confianza adicional entre las empresas y los bancos principales, y pueden compensar un posible déficit de información. En segundo lugar, para los nuevos empresarios es ventajoso que su proyecto se compruebe en su totalidad. La integración de las instituciones de garantía en la financiación tiene sentido a largo plazo: si apoyan una empresa desde su comienzo, entonces la financiación futura será más fácil. Además, las cámaras y asociaciones contribuyen con su Know-how en las decisiones de financiación. El fundador también puede beneficiarse de ese "Know-how".

## Nuevo programa de garantía

En los últimos años, las instituciones de garantía han ampliado las garantías a nuevos negocios, por ejemplo, con "garantías-Leasing". Desde el año 2014, se promueven estas garantías, particularmente, a nuevos empresarios en su fase inicial, para los que sea más ventajoso alquilar los equipos de oficina, en lugar de comprarlos. Pero las empresas de Leasing también constituye la falta de garantías un problema. En este sentido, los instituciones de garantía pueden ayudar con la "garantía-Leasing". Con el contrato de arrendamiento garantiza la garantía de los bancos pueden ayudar.

El programa se ha desarrollado en conjunto con la Asociación Federal Alemana de leasing de VDB. El proyecto piloto tendrá una duración de tres años. Los fondos provienen del programa CIP Europea (Competitividad Programa Marco de Innovación). Garantías- Leasing (o garantías de arrendamiento) están disponibles para financiaciones Leasing de hasta 500.000 euros por empresa. Para aquellos proyectos de financiación, las instituciones de garantía se hacen responsables de hasta el 60 por ciento del riesgo. En total, hasta finales de 2016, hay 120 millones de euros disponibles en garantías, con los que puede ser garantizado un volumen de Leasings de, al menos, 200 millones de euros.

En la agricultura también se produjo en los últimos años un aumento de la demanda de garantías, ya que las subvenciones agrícolas se reducirán y a menudo faltan garantías en los sucesores. Sin embargo, hasta hace poco, no podían los instituciones de garantía apoyar al sector de la agricultura. Desde octubre el año 2015 se apoyan con "garantías agrícolas" ahora también a las empresas de la agricultura, de la acuicultura y a los horticultores no comerciales. Los socios del nuevo programa son el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), el Banco Agrícola (con emisión de títulos de renta) y la Asociación alemana de agricultores. En los próximos tres años, hay un total de 400 millones de euros a disposición para las garantías agrícolas. Con estos 400 millones se puede hacer posible un volumen de crédito de 670 millones de euros. Los fondos provienen del Programa COSME de la UE, que está financiado por el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (EFSI). Las instituciones de garantía suponen el 60 por ciento de las garantías a la inversión de los agricultores y jardineros. Esto se aplica a los préstamos de hasta un millón de euros en empresas o adquisiciones existentes. El límite superior para la creación de empresas es de 500.000 euros.

En el año 2016 comenzó un nuevo programa: garantías para contratos de rendimiento energético, con el fin de reactivar el mercado de la contratación y, en particular, para reanimar los contratos de rendimiento energético. Debido al cambio energético, este tema es de gran interés en Alemania. Los contratos de rendimiento energético son de especial interés para las empresas artesanales y para las pequeñas empresas de servicios. Hasta el momento está siendo difícil la financiación, pues no hay modelos de financiación para proyectos de pequeña escala, la evaluación de los acuerdos es difícil, los periodos de contratos para la evaluación del riesgo son largos y complican la refinanciación y la evaluación del riesgo, o también hay que tener en cuenta distintos riesgos. Por otra parte, los límites de financiación y solvencia se alcanzan rápidamente si los contratistas quieren financiar varios proyectos. Con el apoyo del gobierno federal, instituciones de garantía han adaptado su oferta actual a las necesidades especiales de los contratos de rendimiento energético. De este modo, el importe de la garantía de este tipo de financiación de 1,25 se aumentó a dos millones de euros. Los proyectos se garantizan flexibles entre un 50 y un 80 por ciento.

Independientemente del programa, la tarea básica sigue siendo: Los instituciones de garantías ayudan a los empresarios, los fundadores o sucesores en sus financiaciones, en caso de que falten garantías para sus proyectos. No tendría sentido que los proyectos que aporten crecimiento empresarial e innovación fallasen debido a la falta de garantías. Las instituciones de garantía en Alemania tienen un sistema que funciona bien. Esto se ha demostrado en los últimos 60 años. En los últimos cinco años las instituciones de garantía han trabajado para el éxito del cambio energético. En la actualidad, las instituciones de garantía están impulsando la digitalización de sus procesos. En el futuro quieren ofrecer todos los programas -y también los nuevos - de forma totalmente electrónica, y asegurar la financiación de la clase media, incluso en tiempos de la industria 4.0.

# CREDIT SUPPLEMENTATION SYSTEM IN JAPAN

Japan Finance Corporation

## 1. Background of Japan

Japan's economy is currently following a gradual recovery trend. It is at a key point for putting it on track to economic comeback in the future. Within this context, Japan Finance Corporation (JFC) is concentrating its effort on steadily and flexibly fulfilling its role in maintaining a safety net function including support from the Great East Japan Earthquake and Kumamoto earthquake.

## 2. SME Financing Policy in Japan

### 2.1 The definition of SMEs in Japan

Small and Medium Enterprises (SMEs) in Japan are companies or individuals that meet either of the following criteria on capital and number of employees, which is defined Articles 2 of the "Small and Medium-sized Enterprises Basic Act" (Act No.154 of 1963).

*Table 01: Definition of SMEs*

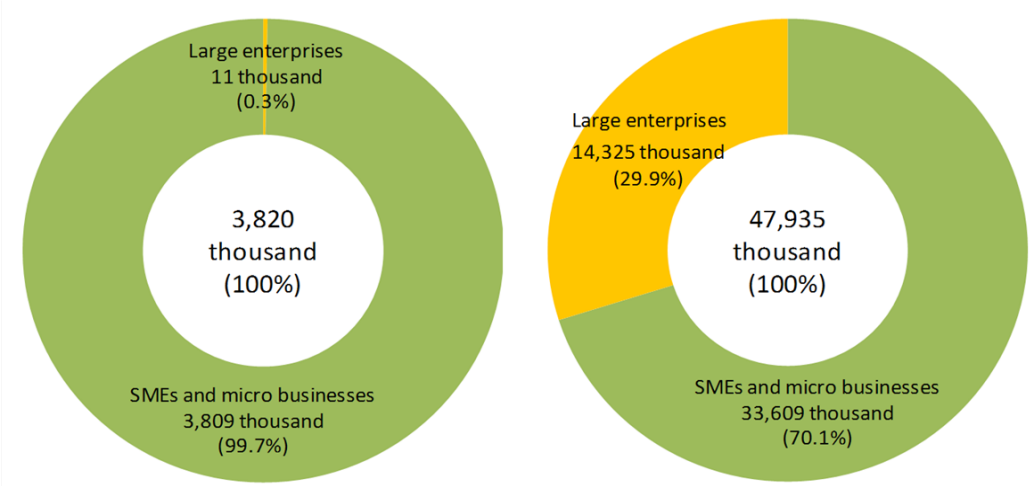
| Industry | SMEs | | of which, micro businesses |
|---|---|---|---|
| | Capital | Employees | Employees |
| Manufacturing | 300 million JPY or less | 300 or fewer | 20 or fewer |
| Wholesale | 100 million JPY or less | 100 or fewer | 5 or fewer |
| Retail | 50 million JPY or less | 50 or fewer | 5 or fewer |
| Service | 50 million JPY or less | 300 or fewer | 5 or fewer |

### 2.2 The Position of SMEs and Micro Businesses in Japan

SMEs and micro businesses account for 99% of all businesses and approximately 70% of the total workforce in Japan. These figures attest to the fact that SMEs and micro businesses are the very source of Japanese economic vitality and the primary force underpinning regional economies.

SMEs and micro businesses are also expected to serve as the driving force of the nation's economic revitalization through the creation of new industries, products and services.

*Figure 01: Share of SMEs in total number of enterprises and in total number of employees*

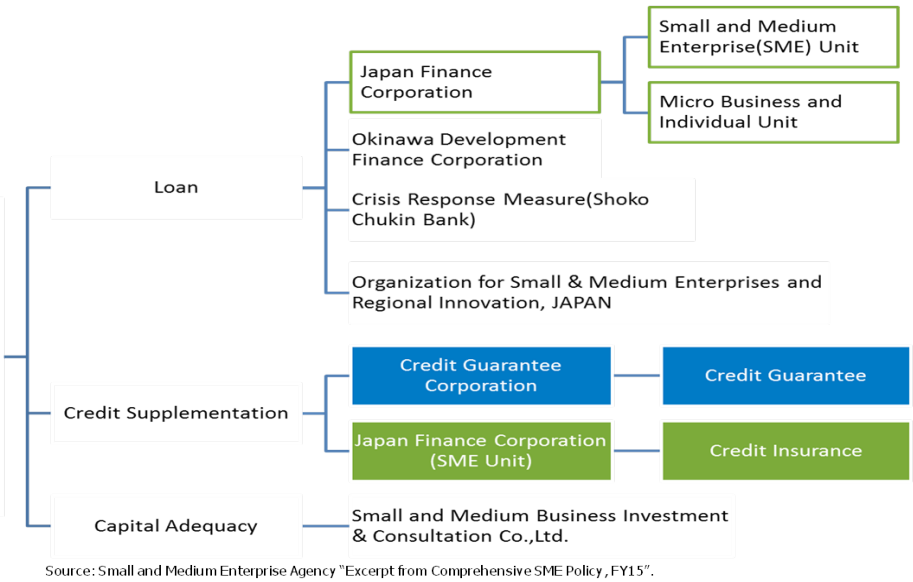



*Source: Ministry of Internal Affairs and Communications, "2014 Economic Census for Business Frame," edited by the Small and Medium Enterprise Agency*

## 3. System Chart of Japan's SME Financing Policy

The below is the system chart which illustrates Japan's SME financing policy. Japan's Credit supplementation system is one of the best SME financing policies which consist of two interrelated sub-system: Credit Guarantee System managed by Credit Guarantee Corporation (CGC) and Credit Insurance System managed by Japan Finance Corporation (JFC).

*Figure 02: SME Financing Policy in Japan*




*Source: Small and Medium Enterprise Agency "Excerpt from Comprehensive SME Policy, FY15".*

# 4. Overview of Japan Finance Corporation (JFC)

Japan Finance Corporation (JFC) is a policy-based financial institution which developed out of the National Life Finance Corporation, the Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation and the Japan Finance Corporation for Small and Medium Enterprise.

## 4.1 Profile of Japan Finance Corporation (as of Mar.31,2016)

| | |
|---|---|
| Name: | Japan Finance Corporation (JFC) |
| Establishment: | October 1, 2008 |
| Statutory Law: | The Japan Finance Corporation Act |
| Capital, etc.: | Capital: 3,904.6 billion yen<br>Capital reserve: 1,748.8 billion yen |
| Branch Offices: | Japan: 152<br>Overseas representative offices: 2 |
| Employees: | 7,364 (budgetary fixed number for FY' 2016) |
| Outstanding Insurance Liabilities:<br>(Credit Insurance Operation)<br>Outstanding Loans: | 26,011.1 billion yen<br>18,736.7 billion yen |
| Micro Business and Individual Unit | 7,001.2 billion yen |
| Agriculture, Forestry, Fisheries and Food Business Unit | 2,673.3 billion yen |
| Small and Medium Enterprise (SME) Unit (Finance Operations) | 5,912.6 billion yen |
| Operations to Facilitate Crisis Responses | 3,073.2 billion yen |
| Operations to Facilitate Specific Businesses Promotion, etc. | 76.2 billion yen |

*Note: FY = Fiscal Year. Japan´s fiscal year star on April 1 and ends on March 31.*

## 4.2 Focused Policy-based Financing

Following the national policy, JFC provides flexible policy-based financing by utilizing a variety of financing programs and schemes to meet the needs of society, while complementing the activities of private financial institutions.

## 4.3 Profile of SME Unit(Credit Insurance Programs)

To facilitate the smooth flow of funds to SMEs and micro businesses, Credit Insurance Programs focus on the acceptance of insurance on Credit Guarantee Corporation (CGC) guaranteed liabilities associated with loans to SMEs and micro businesses.

- Insurance on CGC guaranteed liabilities involving loans to SMEs and micro businesses
- Loans to CGCs
- Special Insurance Programs for Mid-size Enterprises
- Transitional Operation of the Machinery Credit Insurance Programs*4

4 Excluding insurance that had been accepted up to the end of March 2003, JFC currently pays on insurance money and receives recoveries based on the insurance contracts already in force (Transitional Operation of the Machinery Credit Insurance Programs).

# 5. Credit Supplementation System in Japan

## 5.1 Brief History of Credit Supplementation System

*Table 02: Timeline of Credit Supplementation System in Japan*

| | | |
|---|---|---|
| August | 1937 | Credit Guarantee Corporation was established |
| December | 1950 | Credit Insurance System was established |
| July | 1958 | Small Business Credit Insurance Corporation (Japan CIC, predecessor of JFC) was established |
| October | 1998 | Special Guarantee Program for the Financial Stabilization of SMEs was implemented until March 31, 2001 |
| April | 2006 | Flexible rate structure was implemented |
| October | 2007 | Responsibility-sharing system was implemented |
| October | 2008 | Japan Finance Corporation (JFC) was established |
| | | Emergency Guarantee Program was implemented until March 31, 2011 |
| May | 2011 | Great East Japan Earthquake Recovery Emergency Guarantee Program was implemented |

The history of the Credit Supplementation System is dating back to 1937. The Credit Insurance System was established in 1950 and the Small and Medium-sized Enterprise Credit Insurance Act was enacted, which marked the start of insurance for guarantees provided by CGCs for SME debt with financial institutions.

The Credit Insurance System was initially operated by the Small and Medium Enterprise Agency, but in 1958 Japan CIC was established. Guaranteed liabilities provided by CGCs were comprehensively insured by Japan CIC. The CGCs serve as the first line in providing guarantees when SMEs procure funds from financial institutions. JFC supports the Credit Guarantee System by insuring this guaranteed debt. In this manner, the present Credit Supplementation System is made up of these two layers. JFC has taken over this credit insurance operations, but there have been no significant changes to the credit supplementation system mechanisms.

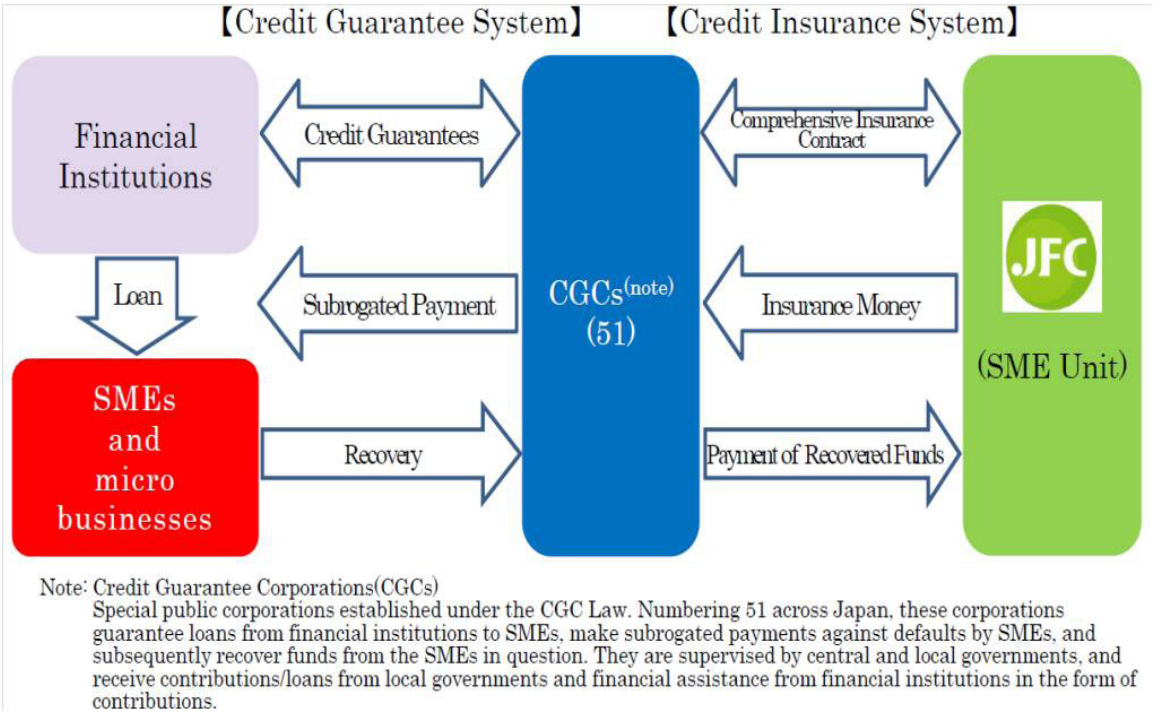
Since 2006, a flexible rate structure and a responsibility-sharing system have been implemented for the sustainability of Japan's long-standing credit supplementation system.

The Credit Supplementation System can also be used to respond to challenges such as global financial crises and natural disasters like the Great East Japan Earthquake.

### 5.2 Role of Credit Insurance System

JFC insures guaranteed liabilities (i.e., credit guarantees) provided by CGCs to SMEs and micro businesses that fall short in terms of collateral or creditworthiness when raising funds from financial institutions or issuing corporate bonds. Instituted under the Small and Medium-sized Enterprise Credit Insurance Act (Act No. 264 of 1950), the purpose of the Credit Insurance System is to promote the development of SMEs and micro businesses by insuring guarantees for SME loans and similar liabilities. It is designed so that the Credit Insurance System and the Credit Guarantee System together facilitate the smooth supply of business funds for SMEs and micro businesses. This mechanism is known as the Credit Supplementation System and plays a vital role in the Japanese government's SME finance policy.

*Figure 03: Credit Supplementation System*




Note: Credit Guarantee Corporations(CGCs)
Special public corporations established under the CGC Law. Numbering 51 across Japan, these corporations guarantee loans from financial institutions to SMEs, make subrogated payments against defaults by SMEs, and subsequently recover funds from the SMEs in question. They are supervised by central and local governments, and receive contributions/loans from local governments and financial assistance from financial institutions in the form of contributions.

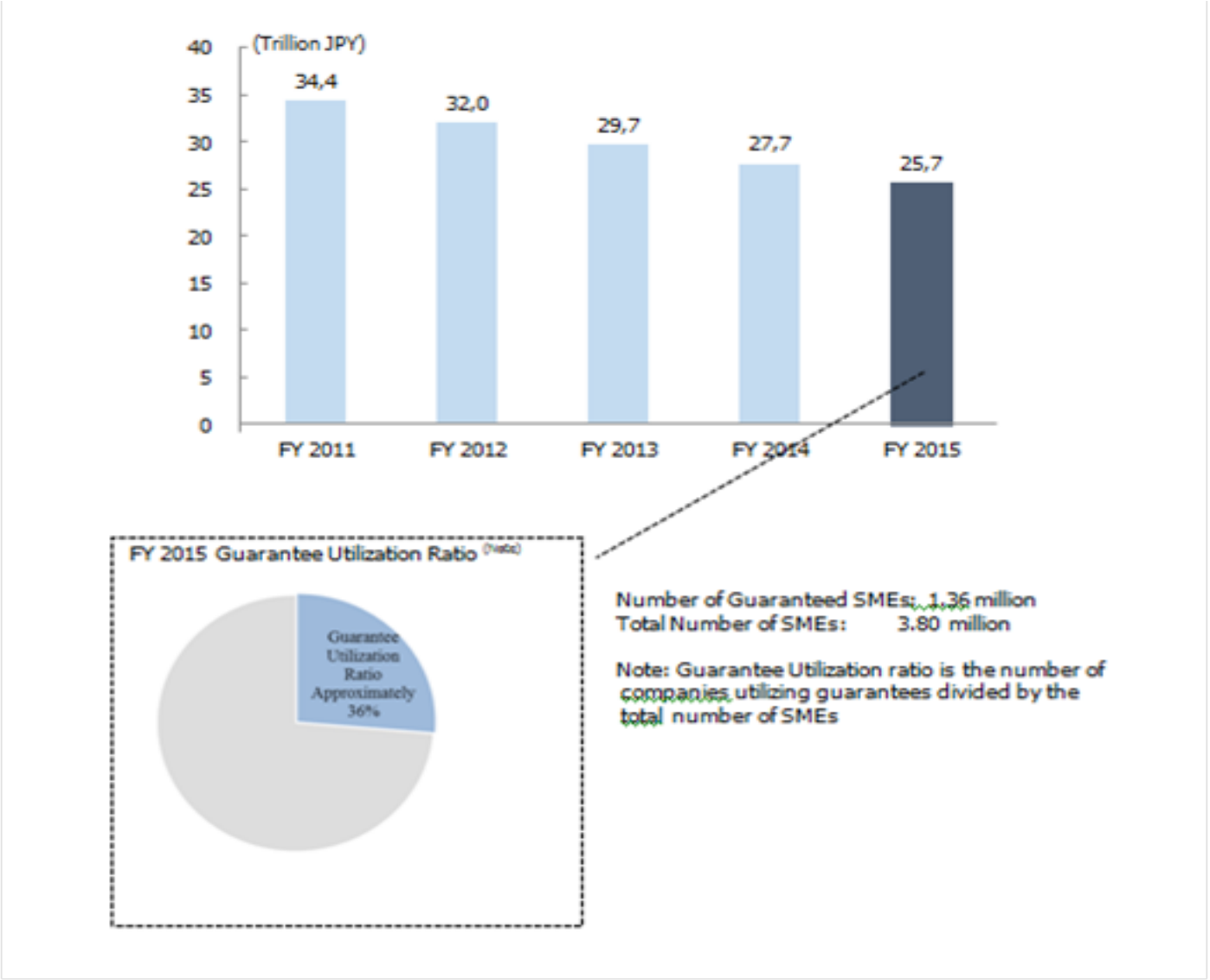
## 6. The use of Credit Supplementation System by SME´s

As of the end of March 2016, the portion of outstanding loans to SMEs guaranteed by CGCs (i.e., outstanding guaranteed liabilities) amounted to some 25 trillion yen, accounting for approximately 10% of all loans to SMEs.

Moreover, some 1.36 million SMEs and micro businesses, or approximately 36% of all SMEs in Japan, were raising funds with the support of the Credit Guarantee System.

By providing insurance on such guarantees, the Credit Insurance System is contributing to the management stability of SMEs and micro businesses, and to their growth and prosperity by facilitating the smooth flow of funds.

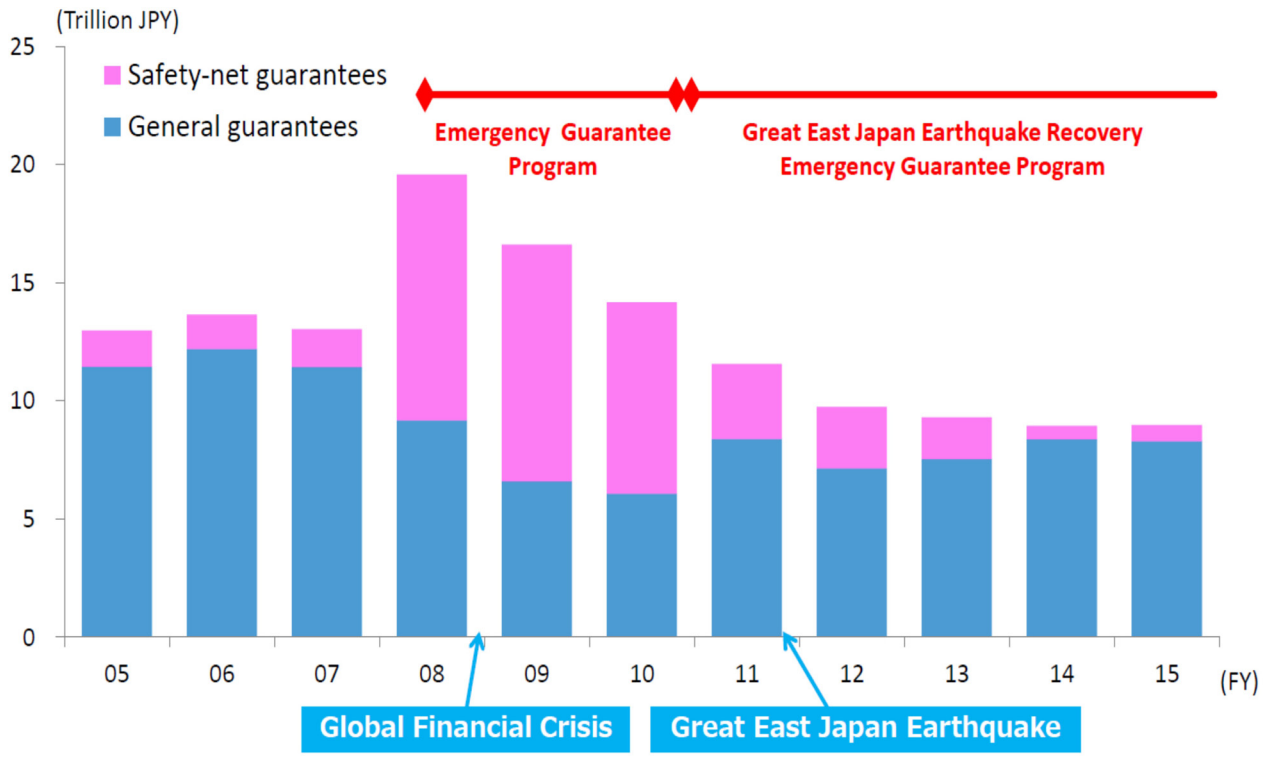
*Figure 04: Changes in Outstanding Guaranteed Liabilities and Guarantee Utilization Ratio of 51 CGCs throughout JAPAN*




## 7. Functioning as a Safety Net that Copes with Rapid Changes in the Environment

CGCs throughout Japan have implemented safety net guarantees in light of recent economic and financial conditions. They have also implemented the Great East Japan Earthquake Recovery Emergency Guarantee Program based on the Special Financial Support Act for the Great East Japan Earthquake (Act No. 40 of 2011). By underwriting the insurance for these guarantees, JFC helped in raising funds for SMEs and micro businesses that were facing difficulties in financing due to the negative impacts of the Great East Japan Earthquake, global financial market instability, and economic contraction.

*Figure 05: Changes in the Amount of Guarantee Accepted*




# 8. Credit Insurance Programs

Credit Insurance Programs facilitates the smooth flow of funds to SMEs and micro businesses by working together with the Credit Guarantee System.

## 8.1 Features of Credit Insurance Programs

- Various types of insurance are available in accordance with policy objectives.
- JFC is expanding its Credit Insurance Programs in response to structural changes in the economic and financial environments.
- JFC implements special treatments in a timely manner, responding to rapidly changing environments.

## 8.2 General Insurance

Credit insurance programs have been developed based on General Insurance and Special Treatment of Insurance.

CGCs provide credit guarantees that satisfy these credit insurance conditions.

There are 11 types of general insurance programs stipulated in the Small and Medium-sized Enterprise Credit Insurance Act and they are positioned as basic products of the Credit Insurance System. One example is No-collateral Insurance, the second from the top in the below table, which

accounts for 85% of insurance underwriting. The insurance coverage ratio is 80%, risk-based premium rate are applied, and the guarantee coverage ratio is 80%.

*Table 03: Programs stipulated in Small and Medium-sized Enterprise Credit Insurance Act*

<table>
<tr><th></th><th>Type of Insurable Funds</th><th>Maximum Amount of Insurance</th><th>Insurance Coverage Ratio</th><th colspan="2">Insurance Premium Rate (p.a.)</th><th>Guarantee Coverage Ratio</th></tr>
<tr><td>Ordinary Insurance</td><td rowspan="4">Business funds</td><td>200 million JPY<br>(Doubled for Cooperatives)</td><td>70%</td><td rowspan="2">0.25% - 1.69%</td><td rowspan="2">Risk-based Premium Rate</td><td rowspan="2">80%</td></tr>
<tr><td>No-collateral Insurance</td><td>80 million JPY</td><td rowspan="9">80%</td></tr>
<tr><td>Special Small Sum Insurance</td><td>12.5 million JPY</td><td>0.40%</td><td rowspan="8">Fixed Premium Rate</td><td>100%</td></tr>
<tr><td>Liquid Asset-backed Insurance</td><td>200 million JPY</td><td>0.46%</td><td rowspan="7">80%</td></tr>
<tr><td>Environmental Pollution Preventive Facilities Insurance</td><td>Environmental pollution preventive facilities-related funds</td><td>50 million JPY<br>(Doubled for Cooperatives)</td><td rowspan="4">0.97%</td></tr>
<tr><td>Energy-saving Facilities Insurance</td><td>Energy-saving facilities-related funds</td><td rowspan="3">200 million JPY<br>(Doubled for Cooperatives)</td></tr>
<tr><td>Overseas Investment Financing Insurance</td><td>Overseas investment financing-related funds</td></tr>
<tr><td>New Business Development Insurance</td><td>New business development-related funds</td></tr>
<tr><td>Business Revitalization Insurance</td><td>Business revitalization funds</td><td>200 million JPY</td><td>1.69%</td><td>100%</td></tr>
<tr><td>Specific Corporate Bond Insurance</td><td>Business funds</td><td>450 million JPY</td><td rowspan="2">0.25% - 1.69%</td><td rowspan="2">Risk-based Premium Rate</td><td>80%</td></tr>
<tr><td>Specific Payment Contract Insurance</td><td>Funds for specific payment liabilities</td><td>1 billion JPY</td><td>70%</td><td>70%</td></tr>
</table>

## 8.3 Special Treatment of Insurance

Special treatment of insurance is designated to promote specific policy objectives by offering preferential insurance conditions.

As of the end of March, 2016, 37 types of special treatment of insurance are available, the timely implementation of which supports SMEs with emergency funding needs. These are stipulated by individual laws and provide preferential conditions as compared to ordinary insurance in terms of maximum amounts of insurance, insurance coverage ratio, and insurance premium rate.

Special treatment of insurance was established to meet specific policy needs.

For example, SMEs can use special treatment of insurance related to business stability if their business activities are severely hampered due to the failure of a customer, provided certain conditions are met. Also, the special treatment of insurance related to natural disasters was established for SMEs damaged by natural disasters. Products are classified according to how the funds are to be used and maximum amount of insurance, Regardless of whether they are general insurance or special treatment of insurance. Insurance premium rates, guarantee fee rates, insurance coverage ratio, and guarantee coverage ratio are set for each program.

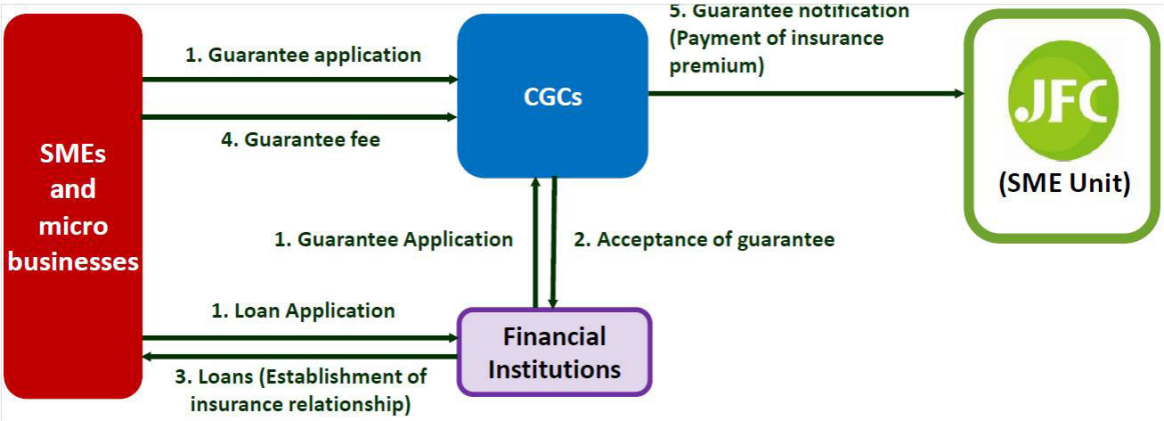
*Table 04: Other types of special treatment of insurance*

| | Type of Insurable Funds | Maximum Amount of Insurance | Insurance Coverage Ratio | Insurance Premium Rate (p.a.) | Responsibility-sharing System |
|---|---|---|---|---|---|
| Business Stability (Safety-net ) | Business stabilization funds | Additional ceiling is set for Ordinary Insurance, No-collateral Insurance, and Special Small Sum Insurance | 80% | Ordinary / No-collateral 0.41%<br>Special Small Sum 0.19% | Ineligible (except Safety-net No.7 and No.8) |
| Natural Disasters | Reconstruction funds | | | | Ineligible |
| Great East Japan Earthquake Recovery Emergency | Reconstruction funds and business stabilization funds | Ditto (including Business Stabilization and Natural Disasters) | 90% | | |
| Business Start-ups | Business start-up funds | 10 million JPY for No-collateral Insurance | 80% | No-collateral 0.29% | |
| Management Innovation | Business funds for management innovation | Same description as Safety-net. However, for New Business Development / Overseas Investment Financing, 300 million JPY | | Ordinary / No-collateral 0.41%<br>Special Small Sum 0.19%<br>New Business Development / Overseas Investment Financing 0.97% | Eligible (except Special Small Sum) |

## 9. Structure of Credit Insurance

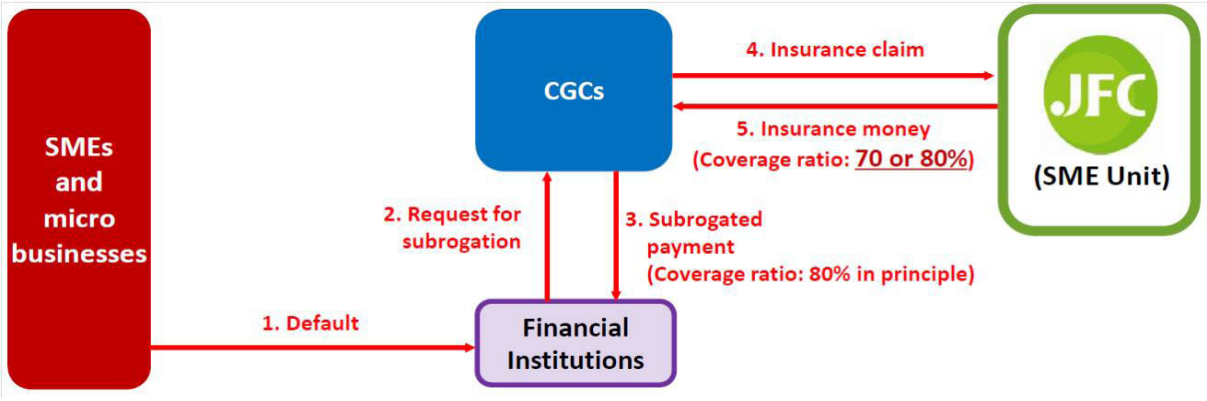
When a guarantee provided by a CGC meets certain requirements, it is automatically insured by JFC. JFC accepts the insurance liability and in turn receives insurance premiums from the CGC concerned as compensation.

*Figure 06: Acceptance of Insurance*



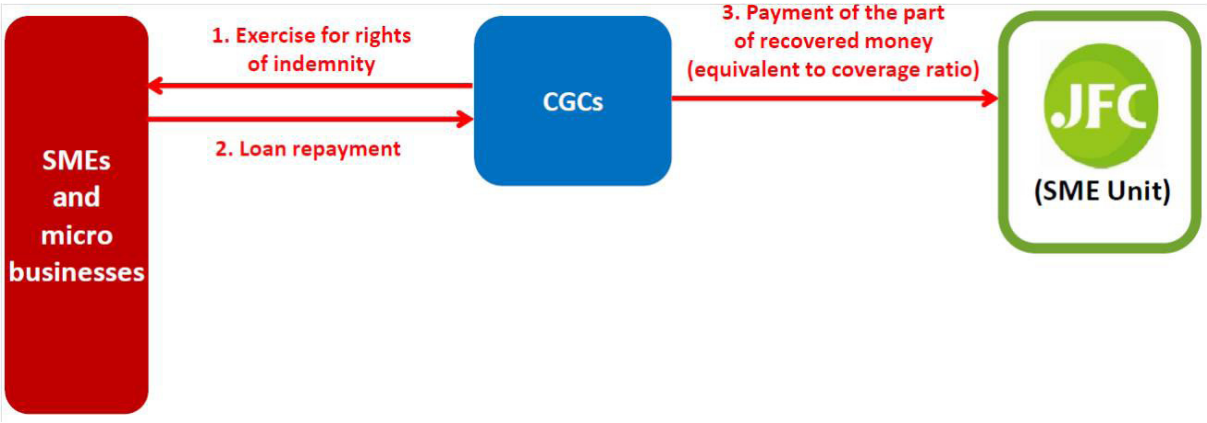

In case an SME cannot repay its loan to a financial institution or to redeem their corporate bonds, the CGC repays the financial institution concerned in lieu of the SME (subrogated payment). JFC pays the insurance money (70% or 80% of the subrogated payment) to the CGC for repayment as a default.

*Figure 07: Payment of Insurance Money*




After receiving the insurance money from JFC, the CGC will attempt to recover the right of indemnity that was acquired through the subrogated payment, and, when a recovery has been made, refunds JFC an amount in proportion to the insurance money received.

*Figure 08: Payment of Recovered Money*



# 10. Latest Operational Results

*Table 05: Operational Results*

| Item | FY | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acceptance of Insurance | Number | 838,147 | 744,316 | 717,566 | 687,221 | 541,169 |
| | Amount | 11,131,326 | 9,366,218 | 8,984,480 | 8,485,910 | 6,834,268 |
| Outstanding Insurance Liabilities | Number | 3,368,334 | 3,273,143 | 3,142,007 | 3,017,732 | 2,861,446 |
| | Amount | 34,913,135 | 32,470,831 | 30,105,509 | 27,970,222 | 26,011,172 |
| Insurance Premiums | | 151,327 | 146,741 | 143,234 | 140,436 | 122,290 |
| Recovered Money | | 127,077 | 119,963 | 117,169 | 108,453 | 89,663 |
| Insurance Money | Number | 79,353 | 72,675 | 63,488 | 51,151 | 41,794 |
| | Amount | 676,318 | 615,938 | 537,037 | 426,157 | 329,389 |
| Difference between Income and Expenditure | | ▲397,914 | ▲349,235 (▲329,614) | ▲276,634 (▲258,870) | ▲177,268 (▲160,243) | ▲117,436 (▲106,768) |

*Note: 1.Current Unit: Million JPY.*
*2.Amounts in parentheses includes receipts of burden charges under the Responsibility-sharing System.*

*Figure 09: Outstanding Amounts of Insurance by Industry (FY2015) (Billion yen)*

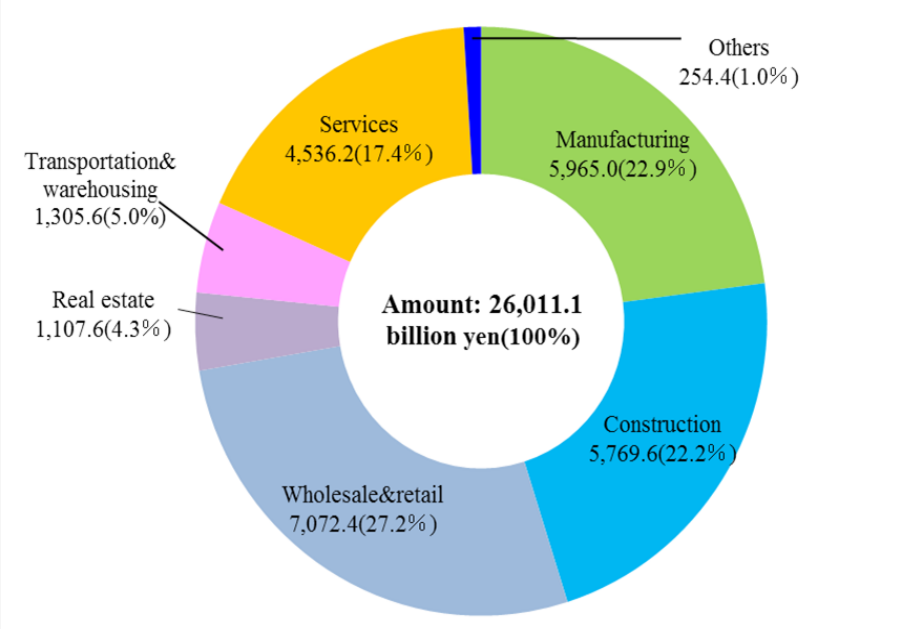
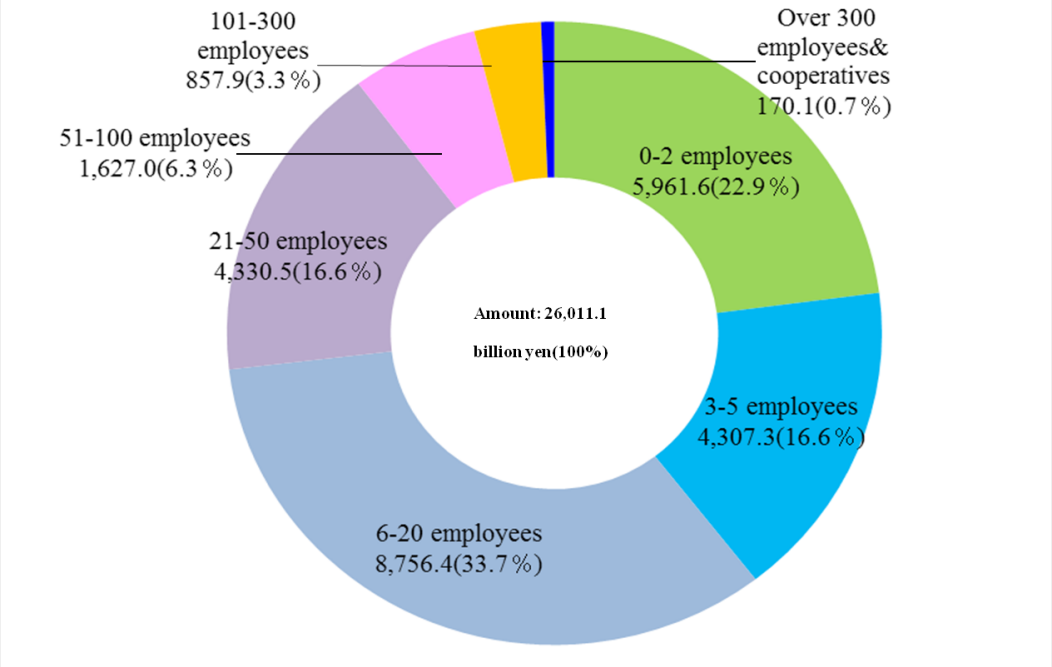


*Figure 10: Outstanding Amounts of Insurance by Number of Employees (FY2015)*




## 11. Challenges of Credit Supplementation System

JFC responds to the needs and enhance the convenience for SMEs and micro businesses and considers policy measures for completion/improvement of the system from the standpoint of an executing agency, in order to create a sustainable Credit Supplementation System through systematic reviews.

# O SISTEMA DE SUPLEMENTAÇÃO DE CRÉDITO DO JAPÃO

Japan Finance Corporation

## 1. Histórico do Japão

A economia japonesa atualmente segue uma tendência de recuperação gradual. Está passando por um momento importante de ajustes para retomada econômica no futuro. Nesse contexto, a Japan Finance Corporation (JFC) trabalha de forma estável e flexível, atuando como uma rede de segurança, incluindo o suporte ao Grande Terremoto do Leste do Japão e ao terremoto de Kumamoto.

## 2. Política de Financiamento do Japão para PMEs

### 2.1 Definição de PMEs no Japão

As Pequenas e Médias Empresas (PME) no Japão são pessoas jurídicas ou físicas que atendem pelo menos um dos seguintes critérios: capital e número de funcionários, definidos no Artigo 2 da "Lei de Pequenas e Médias Empresas" (Lei nº 154 de 1963).

*Tabela 01: Definição de PMEs*

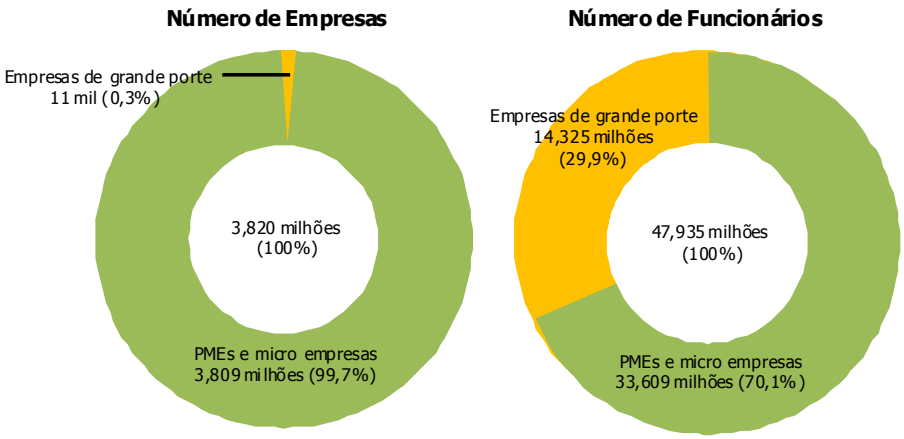
| Segmento | PMEs | | Micro Empresas |
|---|---|---|---|
| | Capital | Funcionários | Funcionários |
| Manufatura | Até 300 milhões de Ienes | Até 300 | Até 20 |
| Atacado | Até 100 milhões de Ienes | Até 100 | Até 5 |
| Varejo | Até 50 milhões de Ienes | Até 50 | Até 5 |
| Serviços | Até 50 milhões de Ienes | Até 300 | Até 5 |

### 2.2 A Posição das Micro, Pequenas e Médias Empresas no Japão

As MPME representam 99% de todas as empresas e aproximadamente 70% de toda a força de trabalho do Japão. Esses números confirmam o papel das MPME na vitalidade econômica do Japão e o fato de essas empresas serem a principal força que sustenta as economias regionais.

Também se espera que as MPME sejam a força motriz da revitalização econômica do país, por meio da criação de novas indústrias, produtos e serviços.

*Figura 01: Participação das PME pelo nº total de empresas e nº total de funcionários*

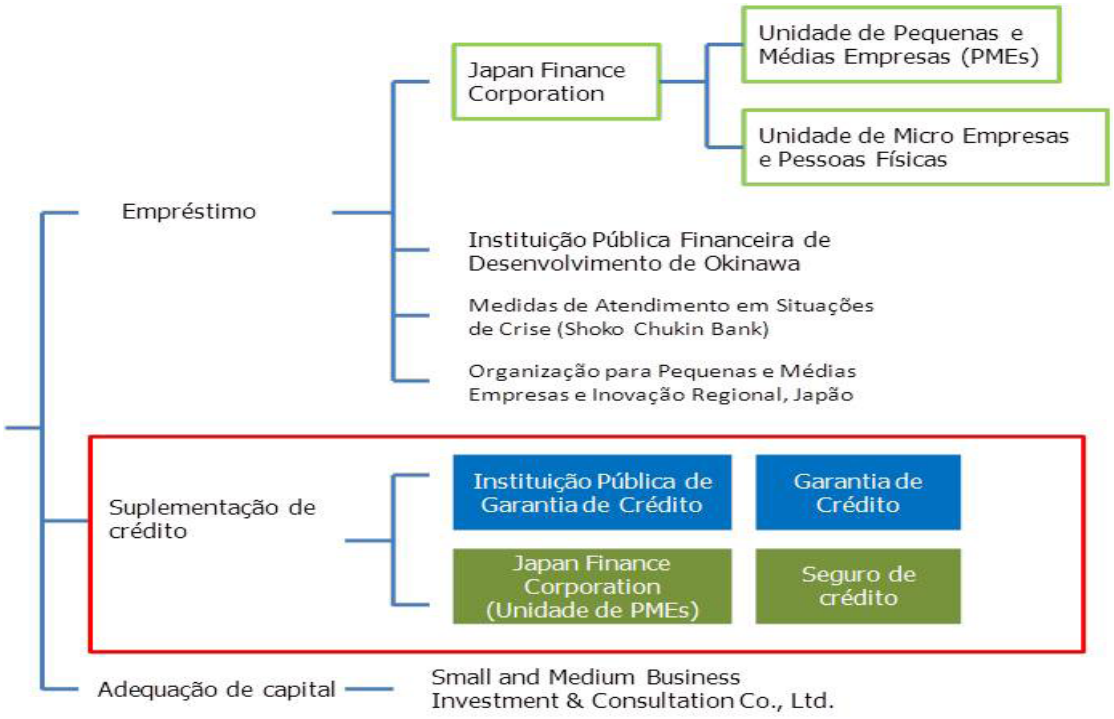



*Fonte: Ministério dos Assuntos Internos e Comunicação, "Censo Econômico de 2014 para Classificação de Empresas", editado pela Agência para Pequenas e Médias Empresas.*

## 3. Fluxograma da Política de Financiamento do Japão para PMEs

Abaixo apresentamos um fluxograma que ilustra a Política de Financiamento do Japão para PMEs. O sistema de Suplementação de Crédito do Japão representa uma das melhores políticas de financiamento para PMEs e possui dois subsistemas inter-relacionados: Sistema de Garantia de Crédito, controlado pela Instituição Pública de Garantia de Crédito (CGC) e Sistema de Seguro de Crédito, controlado pela Japan Finance Corporation (JFC).

*Figura 02: Política de Financiamento de MPE no Japão*




*Fonte: "Excerto da Política Abrangente para PME, Ano Fiscal 2015" da Agência para Pequenas e Médias Empresas.*

# 4. Visão Geral sobre a Japan Finance Corporation (JFC)

A Japan Finance Corporation (JFC) é uma instituição financeira baseada em políticas, que desenvolveu a Instituição Pública Financeira Nacional da Vida, a Instituição Financeira para Agricultura, Silvicultura e Pesca e a Japan Finance Corporation para Pequenas e Médias Empresas.

## 4.1 Perfil da Japan Finance Corporation (a partir de 31 de março de 2016)

| | |
|---|---|
| Denominação: | Japan Finance Corporation (JFC) |
| Criação: | 01 de outubro de 2008 |
| Lei Estatutária: | Lei da Japan Finance Corporation |
| Capital, etc.: | Capital: 3.904,6 bilhões de Ienes<br>Reserva de Capital: 1.748,8 bilhões de Ienes |
| Subsidiárias: | Japão: 152<br>Escritórios de Representação no Exterior: 2 |
| Funcionários: | 7.364 (número fixo orçamentário para o Ano Fiscal de 2016) |
| Obrigações Seguradas Pendentes:<br>(Operações de Seguro de Crédito)<br>Empréstimos Pendentes: | 26.011,1 bilhões de Ienes<br>18.736,7 bilhões de Ienes |

| | |
|---|---|
| Unidade de Micro Empresas e Pessoas Físicas | 7.001,2 bilhões de Ienes |
| Unidade de Agricultura, Silvicultura, Pesca e Alimentos | 2.673,3 bilhões de Ienes |
| Unidade de Pequenas e Médias Empresas (PMEs) (Operações Financeiras) | 5.912,6 bilhões de Ienes |
| Operações para Facilitar Reação em Situações de Crise | 3.073,2 bilhões de Ienes |
| Operações para Facilitar a Promoção de Empresas Específicas, etc. | 76,2 bilhões de Ienes |

*Observação: O ano fiscal japonês se inicia em 01 de abril e termina em 31 de março.*

## 4.2 Financiamento Baseado em Políticas

De acordo com a política nacional, a JFC concede financiamentos flexíveis baseados em políticas, utilizando uma variedade de programas e esquemas de financiamento para atender as necessidades da sociedade, e ainda complementa as atividades de instituições financeiras privadas.

## 4.3 Perfil da Unidade de PMEs (Programas de Seguro de Crédito)

Para facilitar o fluxo contínuo de recursos a MPMEs, os Programas de Seguro de Crédito oferecem seguro para obrigações garantidas pela Instituição Pública de Garantia de Crédito (CGC), associadas a empréstimos concedidos a MPMEs.

- Seguro para obrigações garantidas pela CGC, envolvendo empréstimos a MPMEs
- Empréstimos a CGCs
- Programas Especiais de Seguro para Médias Empresas
- Operações Transicionais de Programas de Seguro de Crédito para Maquinário*[5]

5 Excluindo-se os seguros aceitos até o fim de março de 2003, a JFC atualmente custeia os seguros e recebe os valores recuperados com base nos contratos de seguro já em vigor (Operações Transicionais de Programas de Seguro de Crédito para Maquinário).

# 5. O Sistema de Suplementação de Crédito do Japão

## 5.1 Breve Histórico do Sistema de Suplementação de Crédito

*Tabela 02: Linha do tempo do Sistema de Suplementação de Crédito no Japão*

| | |
|---|---|
| Agosto de 1937 | Criação da Instituição Pública de Garantia de Crédito |
| Dezembro de 1950 | Criação do Sistema de Seguro de Crédito |
| Julho de 1958 | Criação da Instituição Pública de Seguro de Crédito para Pequenas Empresas (Japan CIC, antecessora da JFC) |
| Outubro de 1998 | Implementação do Programa de Garantia Especial para a Estabilidade Financeira de PMEs – em vigor até 31 de março de 2001 |
| Abril de 2006 | Implementação da estrutura de taxas flexíveis |
| Outubro de 2007 | Implementação do Sistema de Divisão de Responsabilidades |
| Outubro de 2008 | Criação da Japan Finance Corporation (JFC)<br>Implementação Programa de Garantias em Situações Emergenciais – em vigor até 31 de março de 2011 |
| Maio de 2011 | Implementação do Programa de Garantia Emergencial para Recuperação do Grande Terremoto do Leste do Japão |

O Sistema de Suplementação de Crédito foi implementado em 1937. O Sistema de Seguro de Crédito foi criado em 1950 e a Lei de Seguro de Crédito para Pequenas e Médias Empresas foi aprovada, marcando o início do seguro garantia fornecido pelas CGCs para dívidas de PMEs com instituições financeiras.

O Sistema de Seguro de Crédito foi inicialmente operado pela Agência para Pequenas e Médias Empresas, porém, em 1958, foi criada a Japan CIC. As obrigações garantidas fornecidas pelas CGCs eram amplamente seguradas pela Japan CIC. As CGCs foram as primeiras a fornecerem garantia para financiamento de PMEs com instituições financeiras. A JFC apoia o Sistema de Garantia de Crédito, fornecendo seguro para dívidas garantidas. Desta forma, o Sistema de Suplementação de Crédito é composto por esses dois níveis. A JFC assumiu as operações de seguro de crédito, mas não houve alterações significativas nos mecanismos do sistema de Suplementação de Crédito.

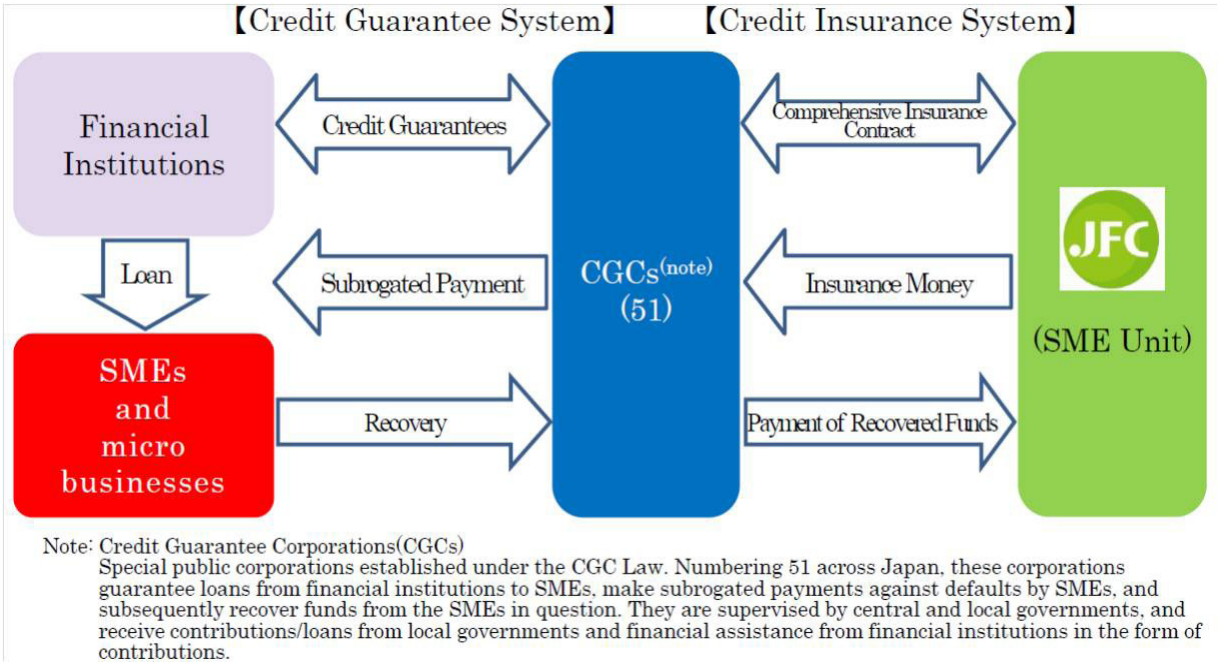
Em 2006, uma estrutura de taxas flexíveis e um sistema de divisão de responsabilidades foram implementados para fins de sustentabilidade do sistema de Suplementação de Crédito do Japão.

O Sistema de Suplementação de Crédito também pode ser utilizado em situações adversas, como crises financeiras globais e desastres naturais, como o Grande Terremoto do Leste do Japão.

## 5.2 Função do Sistema de Seguro de Crédito

A JFC oferece seguro para obrigações garantidas (ou seja, garantia de crédito) fornecidas pelas CGCs a MPMEs que necessitam de garantia ou crédito ao contraírem financiamento com instituições financeiras ou emitirem títulos corporativos. Criado de acordo com a Lei de Seguro de Crédito para Pequenas e Médias Empresas (Lei nº 264 de 1950), o propósito do Sistema de Seguro de Crédito é promover o desenvolvimento de MPMEs fornecendo seguro garantia para empréstimos e obrigações semelhantes de PMEs. O objetivo é que o Sistema de Seguro de Crédito e o Sistema de Garantia de Crédito trabalhem juntos para facilitar a disponibilização de recursos a MPMEs. Esse mecanismo é conhecido como o Sistema de Suplementação de Crédito e exerce um papel muito importante na política de financiamento a PMEs do governo japonês.

*Figura 03: Sistema de Suplementação de Crédito*




*[Legenda]*

| [Sistema de Garantia de Crédito] | | | [Sistema de Seguro de Crédito] | |
|---|---|---|---|---|
| Instituições Financeiras | ← Garantias de Crédito → | CGCs (observação) | ← Contrato de Seguro Abrangente → | JFC (Unidade de PMEs) |
| ↓Empréstimo ↓ | ← Pagamento com Sub-rogação | | ← Valor do Seguro | |
| PMES e micro empresas | Recuperação → | | Pagamento dos Valores Recuperados → | |

*Observação: Instituições Públicas de Garantia de Crédito (CGCs)*
*São instituições públicas especiais criadas de acordo com a Lei CGC. Totalizando 51 no Japão, essas instituições oferecem garantia para os empréstimos contraídos por PMEs em instituições financeiras, realizam pagamentos com sub-rogação em caso de inadimplemento das PMEs e subsequentemente recuperam fundos dessas PMEs. Elas são supervisionadas pelos governos federal e local, e recebem contribuições/recursos dos governos locais, além de assistência financeira de instituições financeiras na forma de contribuições.*

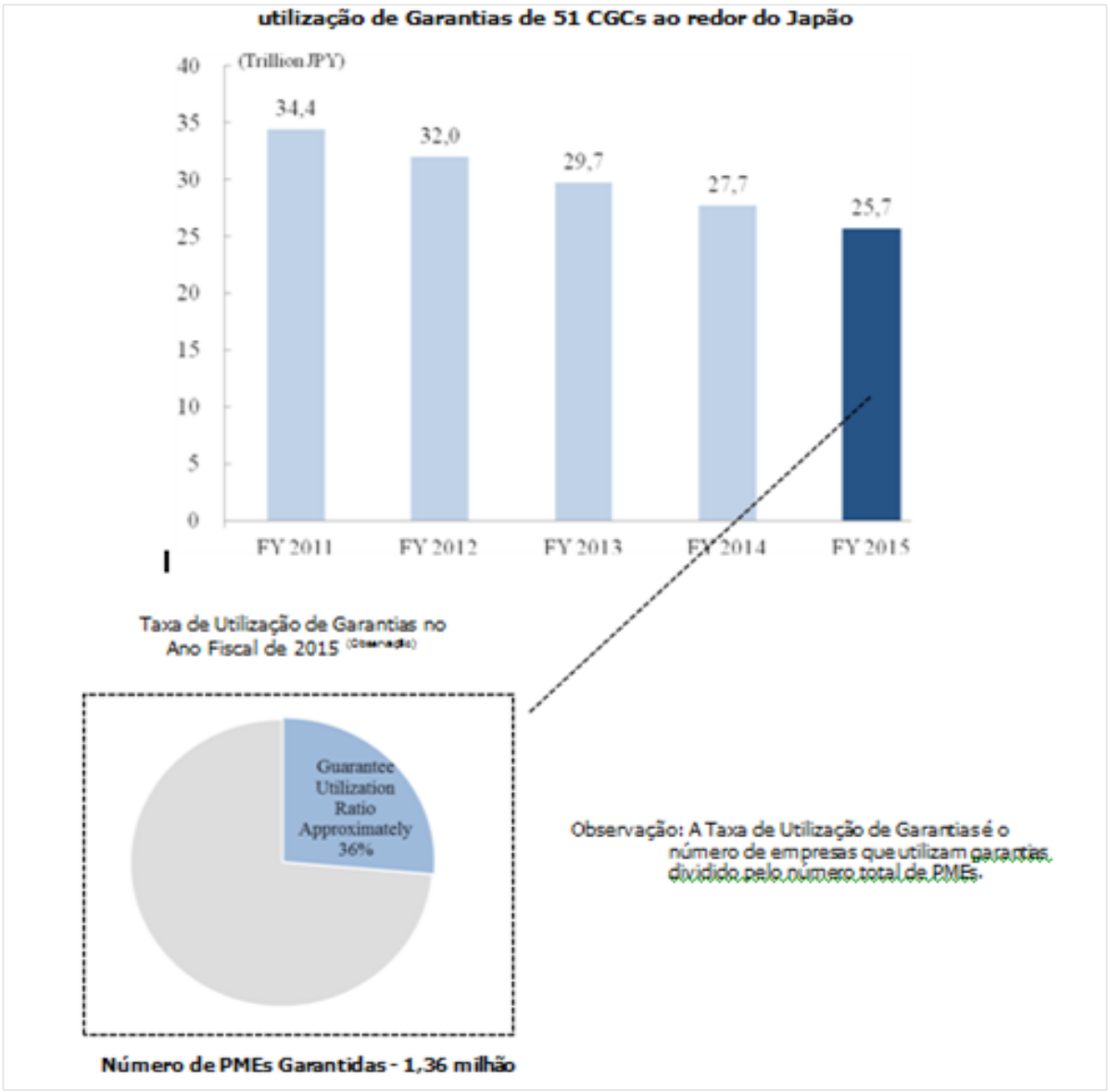
## 6. O uso do Sistema de Suplementação de Crédito no Japão

A partir do fim de março de 2016, a quantidade de empréstimos pendentes concedidos a PMEs e garantidos pelas CGCs (ou seja, obrigações pendentes garantidas) totalizou 25 trilhões de Ienes, representando aproximadamente 10% de todos os empréstimos concedidos a PMEs.

Além disso, cerca de 1,36 milhão de MPMEs, ou aproximadamente 36% de todas as PMEs do Japão, angariaram recursos com o apoio do Sistema de Garantia de Crédito.

Ao fornecer esse tipo de seguro garantia, o Sistema de Seguro de Crédito contribui com a estabilidade administrativa das MPMEs e com o crescimento e prosperidade dessas empresas, facilitando um bom fluxo de recursos.

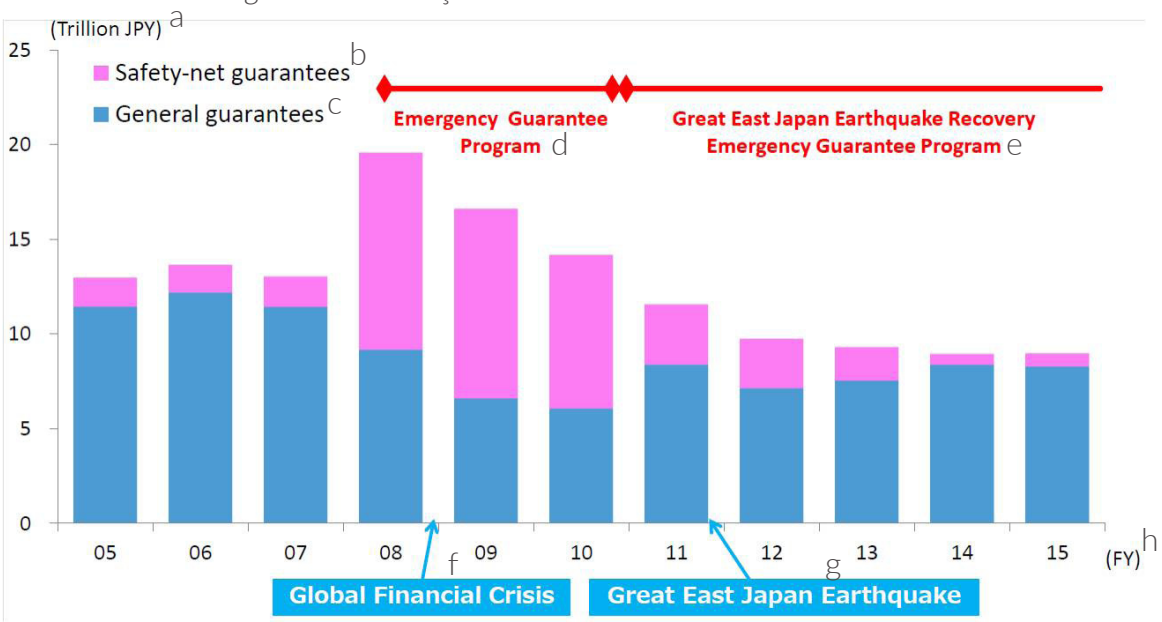
*Figura 04: Alterações nas obrigações pendentes garantidas e na taxa de utilização de Garantias de 51 CGCs ao redor do Japão*



## 7. Atuando como uma rede de segurança que enfrenta rápidas mudanças no cenário

As CGCs ao redor do Japão implementaram garantias de segurança em vista das recentes condições econômicas e financeiras. Elas também implementaram o Programa de Garantia Emergencial para Recuperação do Grande Terremoto do Leste do Japão, com base na Lei de Apoio Financeiro Especial para o Grande Terremoto do Leste do Japão (Lei nº 40 de 2011). Ao oferecer seguro para essas garantias, a JFC ajudou a angariar fundos para MPMEs que estavam enfrentando dificuldades de financiamento devido aos impactos negativos do Grande Terremoto do Leste do Japão, à instabilidade do mercado financeiro global e à retração econômica.

*Figura 05: Alterações no Número de Garantias Aceitas*




*[legenda]*

| | |
|---|---|
| a) | (Trilhões de Ienes) |
| b) | Garantias rede de segurança |
| c) | Garantias gerais |
| d) | Programa de Garantias Emergenciais |
| e) | Programa de Garantia Emergencial para Recuperação do Grande Terremoto do Leste do Japão |
| f) | Crise Financeira Global |
| g) | Grande Terremoto do Leste do Japão |
| h) | (Ano Fiscal) |

## 8. Programas de Seguro de Crédito

Os Programas de Seguro de Crédito facilitam o fluxo contínuo de recursos a MPMEs, atuando em conjunto com o Sistema de Garantia de Crédito.

## 8.1 Características dos Programas de Seguro de Crédito

- São disponibilizados diferentes tipos de seguro de acordo com os objetivos da política.
- A JFC está expandindo seus Programas de Seguro de Crédito devido a mudanças estruturais nos cenários econômico e financeiro.
- A JFC implementa condições especiais em tempo oportuno, atendendo ambientes em constante mudança.

## 8.2 Seguro Geral

Os Programas de Seguro de Crédito foram desenvolvidos com base no Seguro Geral e no Seguro Especial.

As CGCs fornecem garantia de crédito que atendem essas condições de seguro de crédito.

Há onze tipos de programas de seguro gerais criados com base na Lei de Seguro de Crédito para Pequenas e Médias Empresas e esses programas são considerados produtos básicos do Sistema de Seguro de Crédito. Um exemplo é o Seguro Sem Garantia, o segundo na lista acima, que representa 85% dos seguros contratados. A taxa de cobertura do seguro é de 80%, há uma taxa com base no risco e a taxa da cobertura de garantia é de 80%.

*Tabela 03: Programas relacionados com a Lei de Seguro de Crédito para Pequenas e Médias Empresas.*

<table>
<tr><th></th><th>Tipos de Fundos Seguráveis</th><th>Valor Máximo do Seguro</th><th>Taxa de Cobertura do Seguro</th><th colspan="2">Taxa de Prêmio do Seguro (p.a.)</th><th>Taxa de Cobertura da Garantia</th></tr>
<tr><td>Seguro Regular</td><td rowspan="3">Fundos da Empresa</td><td>200 milhões de ienes<br>(o dobro para cooperativas)</td><td>70%</td><td>0,25% - 1,69%</td><td>Taxa de Prêmio com base no risco</td><td>80%</td></tr>
<tr><td>Seguro sem Garantia</td><td>80 milhões de ienes</td><td rowspan="11">80%</td><td>0,40%</td><td rowspan="11">Taxa de Prêmio Fixa</td><td>100%</td></tr>
<tr><td>Seguro Especial de Pequenas Quantias</td><td>12,5 milhões de ienes</td><td>0,46%</td><td rowspan="10">80%</td></tr>
<tr><td>Seguro com Lastro em Ativos Líquidos</td><td>200 milhões de ienes</td><td rowspan="10">0,97%</td></tr>
<tr><td>Seguro Facilities para Prevenção de Poluição Ambiental</td><td>Fundos relacionados à prevenção de poluição ambiental</td><td>50 milhões de ienes<br>(o dobro para cooperativas)</td></tr>
<tr><td>Seguro Facilities para Economia de Energia</td><td>Fundos relacionados à economia de energia</td><td rowspan="3">200 milhões de ienes<br>(o dobro para cooperativas)</td></tr>
<tr><td>Seguro para Financiamento para Investimentos no Exterior</td><td>Fundos relacionados a financiamento para investimentos no exterior</td></tr>
<tr><td>Seguro para Desenvolvimento de Novos Negócios</td><td>Fundos relacionados ao desenvolvimento de novos negócios</td></tr>
<tr><td>Seguro para Revitalização Empresarial</td><td>Fundos relacionados à revitalização empresarial</td><td>200 milhões de ienes</td><td>100%</td></tr>
<tr><td>Seguro Específico para Títulos Corporativos</td><td>Fundos da empresa</td><td>450 milhões de ienes</td><td>1,69%</td><td rowspan="2">Taxa de Prêmio com base no risco</td><td>80%</td></tr>
<tr><td>Seguro Específico para Cumprimento de Contrato</td><td>Fundos para o pagamento específico de obrigações</td><td>1 bilhão de ienes</td><td>70%</td><td>0,25% - 1,69%</td><td>70%</td></tr>
</table>

## 8.3 Seguro Especial

O seguro especial tem como objetivo promover metas específicas, oferecendo condições de seguro preferenciais.

A partir do fim de março de 2016, serão disponibilizados 37 tipos de seguro especial, voltados a PMEs em caso de necessidade emergencial de recursos. Esses seguros são estipulados por leis individuais e fornecem condições preferenciais comparados ao seguro tradicional em termos de valor máximo do seguro, taxa de cobertura do seguro e taxa de prêmio do seguro.

O seguro especial foi criado para atender necessidades específicas.

Por exemplo, as PMEs podem utilizar o seguro especial de estabilização caso suas atividades comerciais sejam gravemente afetadas por inadimplência do cliente, desde que atendidas determinadas condições. Há também o seguro especial para desastres naturais, criado para atender as PMEs atingidas. Os produtos são classificados de acordo com o tipo de utilização dos recursos e valor máximo do seguro, independente de ser um seguro geral ou seguro especial. As taxas de prêmio do seguro, as taxas de garantia, a taxa de cobertura do seguro e a taxa de cobertura da garantia são estabelecidas para cada programa.

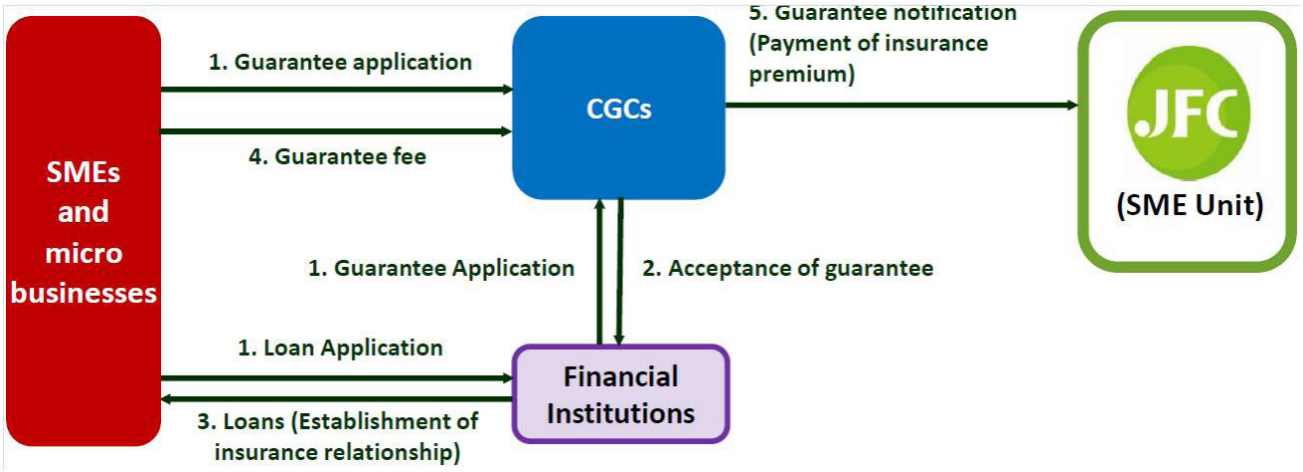
*Table 04: Outros tipos de seguro especial*

<table>
<tr><th></th><th>Tipos de Fundos Seguráveis</th><th>Valor Máximo do Seguro</th><th>Taxa de Cobertura do Seguro</th><th>Taxa de Prêmio do Seguro (p.a.)</th><th>Sistema de Divisão de Responsabilidades</th></tr>
<tr><td>Estabilidade Empresarial (Rede de Segurança)</td><td>Fundos para estabilidade empresarial</td><td rowspan="2">Teto adicional estabelecido para Seguro Regular, Seguro sem Garantia e Seguro Especial de Pequenas Quantias</td><td rowspan="2">80%</td><td rowspan="3">Regular/Sem Garantia – 0,41%<br>Especial de Pequenas Quantias – 0,19%</td><td rowspan="2">Não elegível (exceto Rede de Segurança nº 7 e nº 8)</td></tr>
<tr><td>Desastres Naturais</td><td>Fundos para reconstrução</td></tr>
<tr><td>Recuperação Emergencial do Grande Terremoto do Leste do Japão</td><td>Fundos para reconstrução e fundos para estabilidade empresarial</td><td>Ditto (incluindo Estabilidade Empresarial e Desastres Naturais)</td><td>90%</td><td rowspan="2">Não elegível</td></tr>
<tr><td>Start-ups</td><td>Fundos para start-ups</td><td>10 milhões de ienes para Seguro sem Garantia</td><td rowspan="2">80%</td><td>Sem Garantia – 0,29%</td></tr>
<tr><td>Inovação em Gestão</td><td>Fundos para inovação em gestão</td><td>Mesma descrição da Rede de Segurança. Entretanto, para Desenvolvimento de Novos Negócios / Financiamento para Investimentos no Exterior, 300 milhões de ienes</td><td>Regular/Sem Garantia – 0,41%<br>Especial de Pequenas Quantias – 0,19%<br>Desenvolvimento de Novos Negócios / Financiamento para Investimentos no Exterior – 0,97%</td><td>Elegível (exceto Especial Pequenas Quantias)</td></tr>
</table>

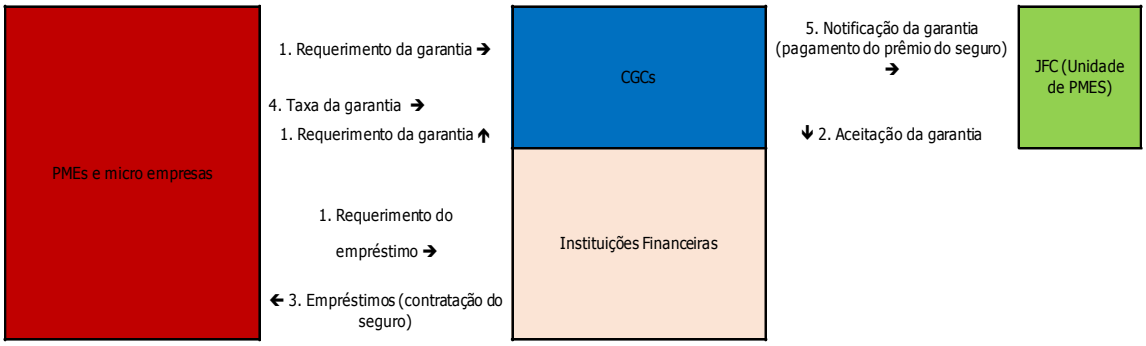
# 9. Estrutura do Seguro de Crédito

Quando a garantia fornecida por uma CGC atende determinadas exigências, ela é automaticamente segurada pela JFC. A JFC aceita oferecer o seguro e, como forma de compensação, recebe da CGC em questão os prêmios do seguro.

*Figura 06: Aceitação do Seguro*

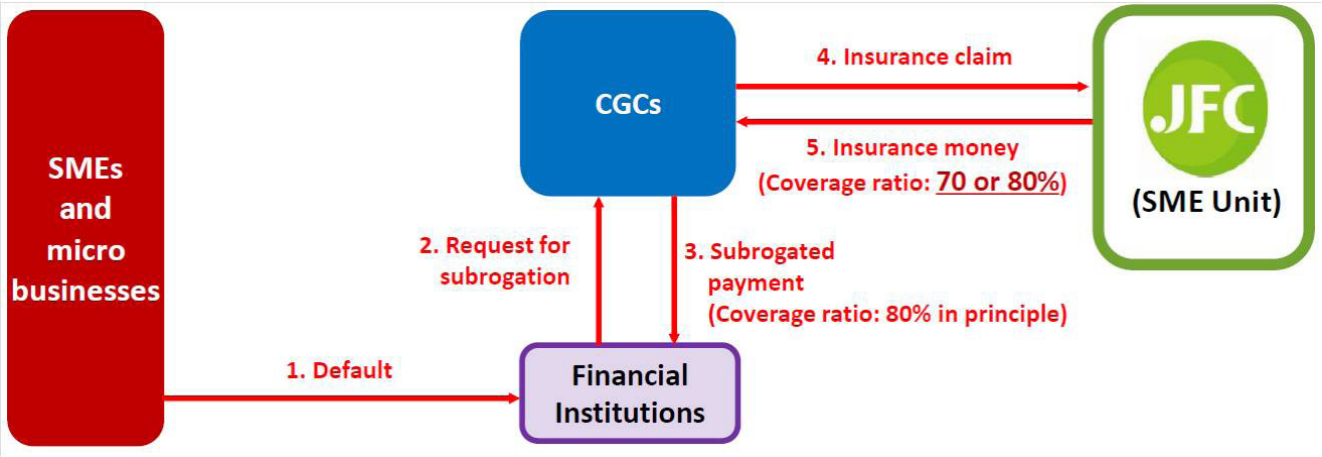



*[Legenda]*

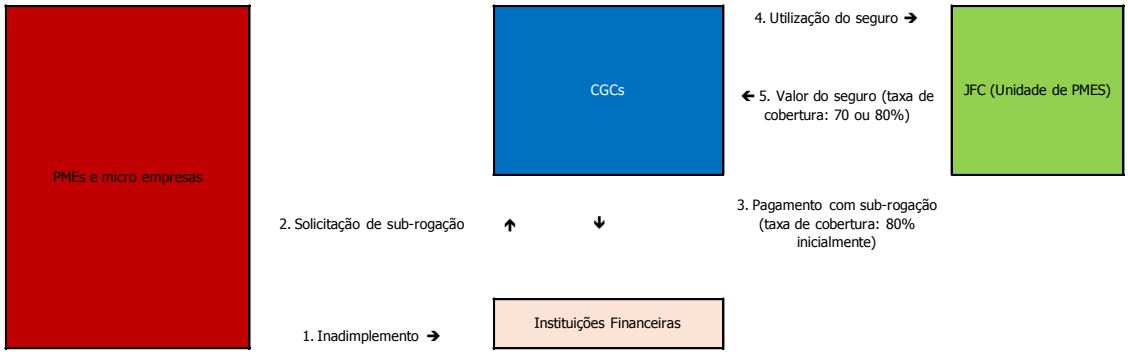



Caso uma PME não consiga honrar o empréstimo contratado com uma instituição financeira ou recuperar seus títulos, a CGC quita a dívida com essa instituição em nome da PME (pagamento com sub-rogação). A JFC paga o seguro (70% ou 80% do pagamento com sub-rogação) à CGC para reembolso pela inadimplência.

*Figura 07: Pagamento do Valor do Seguro*

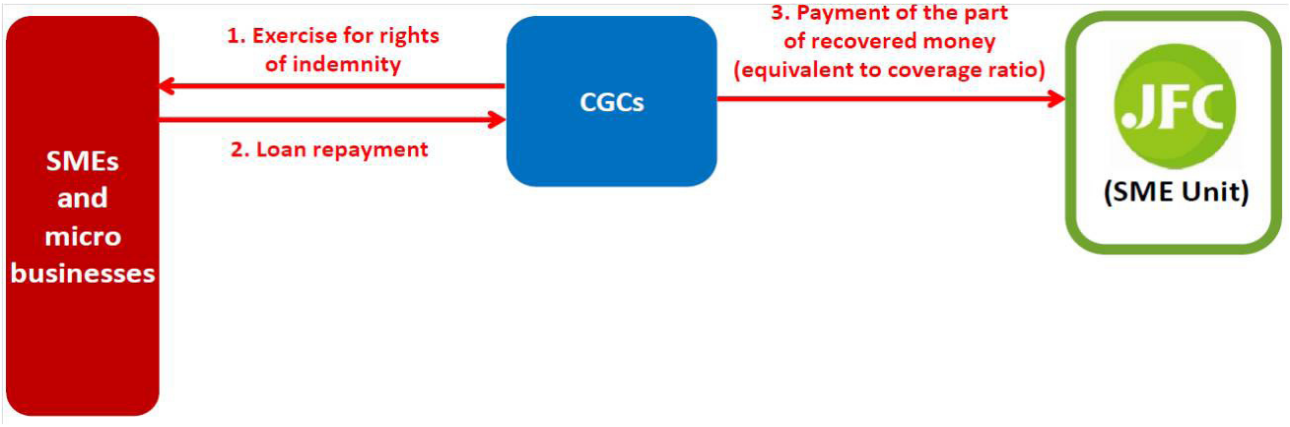



*[Legenda]*

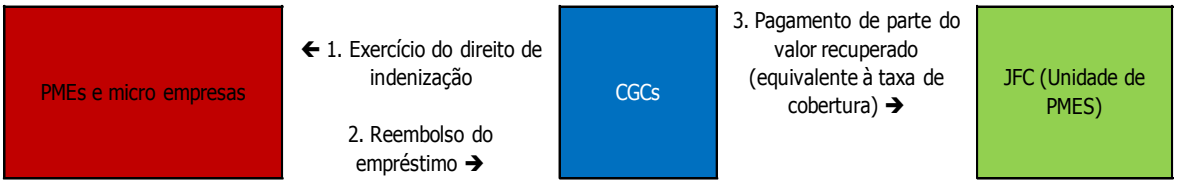



Após recebimento do pagamento do seguro da JFC, a CGC tentará recuperar o direito de indenização adquirido por meio do pagamento com sub-rogação e, quando a recuperação for efetuada, reembolsará à JFC uma quantia proporcional ao valor do seguro.

*Figura 08: Pagamento dos Valores Recuperados*




*[Legenda]*



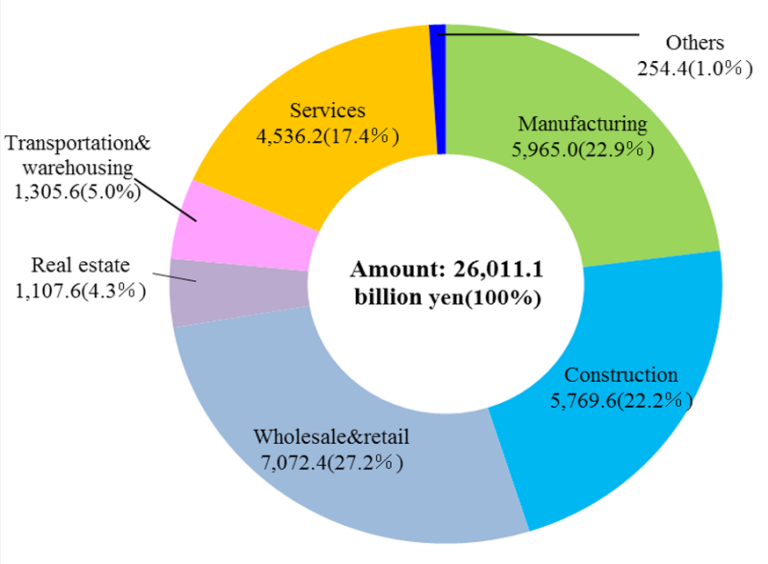

## 10. Últimos Resultados Operacionais

*Tabela 05: Resultados operacionais*

| Item \ Ano Fiscal | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Aceitação do Seguro | Número | 838.147 | 744.316 | 717.566 | 687.221 | 541.169 |
| | Valor | 11.131.326 | 9.366.218 | 8.984.480 | 8.485.910 | 6.834.268 |
| Obrigações Seguradas Pendentes | Número | 3.368.334 | 3.273.143 | 3.142.007 | 3.017.732 | 2.861.446 |
| | Valor | 34.913.135 | 32.470.831 | 30.105.509 | 27.970.222 | 26.011.172 |
| Prêmios de Seguro | | 151.327 | 146.741 | 143.234 | 140.436 | 122.290 |
| Valor Recuperado | | 127.077 | 119.963 | 117.169 | 108.453 | 89.663 |
| Valor do Seguro | Número | 79.353 | 72.675 | 63.488 | 51.151 | 41.794 |
| | Valor | 676.318 | 615.938 | 537.037 | 426.157 | 329.389 |
| Diferença entre receita e despesas | | ▲397.914 | ▲ 349.235<br>(▲ 329.614) | ▲276.634<br>(▲258.870) | ▲177.268<br>(▲160.243) | ▲117.436<br>(▲106.768 |

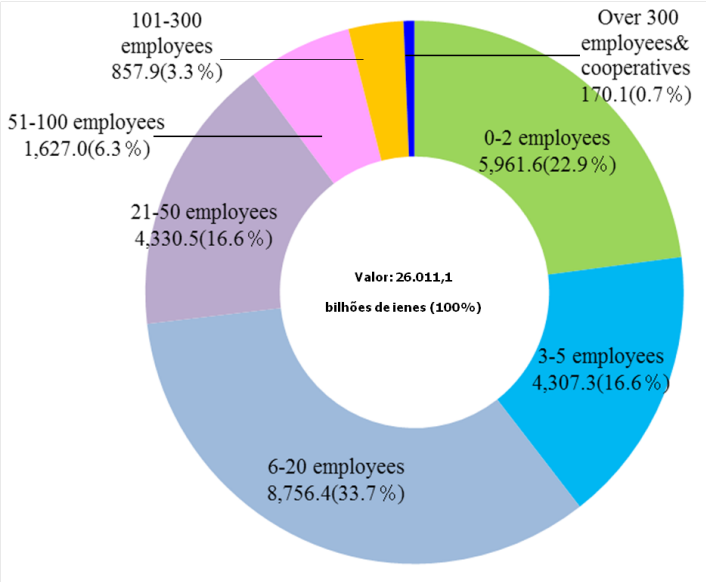
*Observação: As quantias em parênteses incluem recebimento de ônus de acordo com o Sistema de Divisão de Responsabilidades.*

*Figura 09: Valor de Seguro Pendente por Segmento (Ano Fiscal 2015) (em bilhões de Ienes)*




*[Legendas:]*
*Outros: 254.4 (1.0%)*
*Manufatura: 5.965,0 (22.9%)*
*Construção Civil: 5.769,6 (22.2%)*
*Atacado e Varejo: 7.072,4 (27.2%)*
*Imóveis: 1.107,6 (4.3%)*
*Transporte e Armazenagem: 1.305,6 (5.0%)*
*Serviços: 4.536,2 (17,4%)*
*Valor: 26.011,1 bilhões de ienes (100%)*

*Figura 10: Valor de Seguro Pendente por Número de Funcionários (Ano Fiscal 2015)*




*[Legendas:]*
*Mais de 300 funcionários e cooperados: 170.1 (0.7%)*
*0-2 funcionários: 5.961,6 (22.9%)*
*3-5 funcionários: 4.307,3 (16.6%)*
*6-20 funcionários: 8.756,4 (33.7%)*
*21-50 funcionários: 4330.5 (16.6%)*
*51-100 funcionários: 1.627,0 (6.3%)*
*101-300 funcionários: 857,9 (3.3%)*
*Valor: 26,011.1 bilhões de ienes (100%)*

## 11. Desafios no Sistema de Suplementação de Crédito

A JFC atende as necessidades e auxilia as MPME, além de considerar medidas políticas para complementação e aprimoramento do sistema a partir da perspectiva de uma agência de execução, criando um Sistema de Suplementação de Crédito sustentável por meio de revisões sistemáticas.

# LA CAISSE CENTRALE DE GARANTIE, VISION & PERSPECTIVES

Hicham Zanati – Directeur Général, Caisse Centrale de Garantie (CCG)

*Note: Les chiffres figurant sur le présent article sont en MAD (Dirham marocain). Pour les besoins des comparaisons, retenir un taux de conversion moyen de 1 USD = 9 MAD.*

Avec un historique s'étalant sur près de 70 ans, la Caisse Centrale de Garantie est l'une des plus anciennes institutions de garantie de la région MENA en plus d'être la première institution de la région en termes de volume et d'étendue de l'activité.

Au cours de sa longue histoire, la CCG a connu plusieurs virages historiques dictés par les évolutions de l'environnement et les orientations gouvernementales, ce qui a façonné son positionnement actuel et confirmé son statut de véritable agence de développement au service des politiques publiques marocaines. Ses perspectives demeurent prometteuses à la vue des visions stratégiques et des réformes lancées par le pays et qui nécessiteront un effort soutenable et conséquent d'appui financier aux PME marocaines appelées à jouer leur rôle de relai des politiques économiques et de moteur de croissance.

Le présent article a pour objectif de résumer l'évolution historique de l'institution et de dresser un tableau d'ensemble sur ses perspectives. Après une brève présentation de la CCG, nous mettrons l'accent sur les visions ayant conditionné la stratégie de l'institution avant de clôturer par une présentation globale du plan de développement devant permettre à la CCG de relever les nouveaux défis identifiés.

## 1. Présentation générale et aperçu historique

Créée en 1949, la Caisse Centrale de Garantie (CCG) est un établissement public à caractère financier assimilé à un organisme de crédit selon la loi bancaire marocaine.

Depuis sa création jusqu'à aujourd'hui, la CCG est passée par plusieurs étapes de développement marquant ainsi l'évolution de ses missions, la diversification de ses domaines d'activités et de ses modalités d'intervention.

La première phase s'étalant sur la période 1949-1996 a été marquée par les besoins d'accompagner des investissements importants en matière d'infrastructures en plus des visions de développement de certains secteurs stratégiques (industries manufacturières, pêche, tourisme, activités exportatrices) sans oublier la volonté d'ancrer la garantie institutionnelle dans le paysage bancaire national. La CCG a joué un rôle actif en permettant à des centaines d'entreprises de toutes tailles d'accéder au financement bancaire dans les meilleures conditions pour mobiliser les capitaux étrangers et pour développer leurs investissements et leurs exportations.

A l'issue de cette phase et à la lumières des nouvelles donnes (ouverture du secteur bancaire notamment) et des défis soulevés par la mise à niveau de la PME marocaine, le Gouvernement a mené une réflexion profonde qui a débouché en 1996 sur la première réforme institutionnelle majeure de la CCG à travers la revue de son cadre juridique, son organisation et ses méthodes de gestion et ce, pour moderniser son fonctionnement et l'orienter essentiellement vers l'appui à la PME.

La phase s'étalant sur la période 1997-2008 a ainsi été marquée par une offre de produits s'inscrivant dans la lignée des objectifs macro-économiques de la politique économique de l'Etat qui vise

le développement et la mise à niveau du secteur privé comme moteur de croissance et de promotion des exportations. Durant cette période, les ressources et outils de gestion de la CCG ont été renforcés, de même que son cadre de partenariat avec le secteur bancaire sans oublier l'intensification des actions de communication destinées aux entreprises pour les inciter à recourir à la garantie.

Courant cette période, le périmètre de la garantie a été élargi pour couvrir les opérations de restructuration financière et, pour la 1ère fois, les crédits immobiliers en faveur des particuliers afin de leur ouvrir l'accès au logement social. En plus de la garantie qui constitue son cœur de métier, la CCG a développé l'activité de cofinancement avec les banques des projets d'investissement dans certains secteurs jugés stratégiques par l'Etat. Cette étape a également connu une évolution importante du cadre réglementaire avec l'entrée en vigueur en 2006 de la loi bancaire marocaine basée sur les dispositions de l'accord de Bâle et qui assimilé la CCG aux banques et autres établissements de crédit avec toutes les implications que cela a induit en matière de gestion des risques.

La deuxième réforme majeure a été enclenchée à la lumière de l'étude de développement du système national de garantie menée en 2008 par le Gouvernement marocain afin de repenser l'architecture du dispositif de garantie et renforcer sa capacité d'intervention. Les résultats de cette étude ont débouché sur la construction d'une nouvelle vision stratégique et d'un nouveau système, dans lequel la CCG a été consacrée dans son rôle central comme acteur principal en matière de garantie institutionnelle en faveur des PME.

## 2. Vision de développement de la ccg et sa déclinaison opérationnelle

Dans le cadre de la mise en œuvre de la vision stratégique à long terme, la CCG a opté pour une déclinaison sous la forme de plans de développement s'étalant sur des périodes de 4 ans.

Ainsi, le premier plan de développement pour la période 2009-2012 a constitué un tournant stratégique dans la vie de l'institution avec une ambition de doubler l'activité de financement des PME et une déclinaison en plusieurs axes stratégiques dont notamment le reprofilage de l'offre-produits, la revue des processus et le déploiement régional.

En effet, pour offrir aux opérateurs économiques des mécanismes de garantie qui répondent à leurs besoins, une nouvelle offre a été élaborée autour des principes directeurs ci-après :

- offre-produits qui épouse le cycle de vie de l'entreprise (création, développement, restructuration……);
- offre intégrant les différents modes de financement des TPME[6] , notamment les crédits bancaires, le leasing et le capital risque ;
- offre permettant l'élargissement du périmètre d'intervention en assouplissant les conditions d'éligibilité avec la fixation d'un plafond d'engagement par opération et par entreprise.

Quant aux processus liés aux activités en relation avec les partenaires de la CCG, ils ont été revus de manière à éliminer les activités redondantes ou sans valeur ajoutée depuis l'instruction de la demande jusqu'à la mise en jeu de la garantie. Ainsi, un nouveau cadre conventionnel a été mis en place pour renforcer le partenariat avec le secteur bancaire.

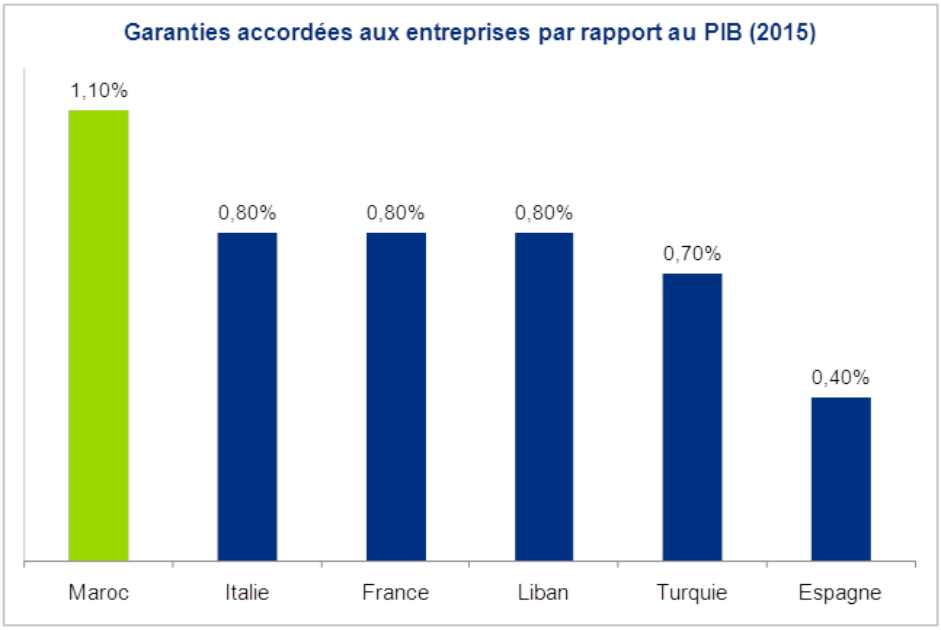
6 Très petites et petites et moyennes entreprises.

Pour le déploiement régional, la CCG a adopté une politique d'ouverture progressive, des centres d'affaires sur l'ensemble du territoire national dans l'objectif de couvrir l'ensemble des régions économiques tout en assurant une proximité permanente vis-à-vis des réseaux bancaires et des entreprises.

Les performances réalisées par la CCG durant la période 2009-2012 ont largement dépassé les attentes comme il ressort des indicateurs clés suivants:

Par ailleurs, la CCG a mandaté un Cabinet de renommé international pour mener la première étude d'impact de la garantie institutionnelle dans la région MENA. Cette étude a clairement démontré les effets positifs de l'intervention de la CCG en termes de retombées pour les principaux intervenants dans le système national de garantie. L'étude a également confirmé l'efficience du système avec une additionnalité de 81% en nombre et de 63% en volume de crédits accordés sans oublier le renforcement des capacités des banques en matière de financement des PME grâce aux économies permises par la garantie souveraine de la CCG en matière de capital réglementaire et de coût du risque lié aux créations de TPE et de PME. L'efficience de la garantie a été amplifiée par l'effet multiplicateur de l'intervention comparé aux solutions alternatives comme les subventions et les ristournes, ce qui a permis à l'Etat comme bailleur de fonds de générer 15 MAD de crédits et 22 MAD d'investissements pour chaque MAD de dotation mobilisée pour la garantie avec des retombées économiques globales (recettes fiscales nettes des coûts de fonctionnement) s'élevant à 2,8 MAD de recettes pour chaque 1 MAD de dotation débloqué et un retour sur investissement dépassant largement le coût du financement du Trésor public.

Par ailleurs, les évaluations menées par des instances internationales, notamment la Banque Mondiale, ont cité la CCG comme un modèle réussi de garantie institutionnelle à l'échelle de la région MEA (Moyen Orient et Afrique). La CCG affiche également la première place à l'échelle du bassin méditerranéen et de la région MENA en terme de part de la garantie TPME par rapport au PIB avec un taux de 1,1%.




Ces résultats très positifs ont encouragé la CCG a adopter un plan de développement encore plus ambitieux pour la période 2013-2016, qui s'est basé sur les orientations et stratégies gouvernementales tout en tenant compte des enseignements tirés du retour d'expérience non seulement de la période 2009-2012 mais également des enseignements accumulés depuis la création de la CCG en 1949.

Ce Plan de développement s'est articulé autour de trois idées motrices : consolider les acquis de la période 2009 – 2012, poursuivre la mise en œuvre des actions retenues dans un esprit de continuité et surtout innover en matière de réponses aux nouveaux besoins du marché qui ont évolué à un rythme jamais connu auparavant, surtout avec l'effet des crises internationales et des stratégies sectorielles extrêmement ambitieuses adoptées par le pays.

A cet effet, le Plan 2013 - 2016 s'est focalisé sur les deux principaux axes suivants :

- **Offre de produits :** renforcement de l'offre-produits par la revue de la cartographie de l'offre existante et la mise en place de nouveaux mécanismes en faveur des cibles visées par les interventions de la CCG.

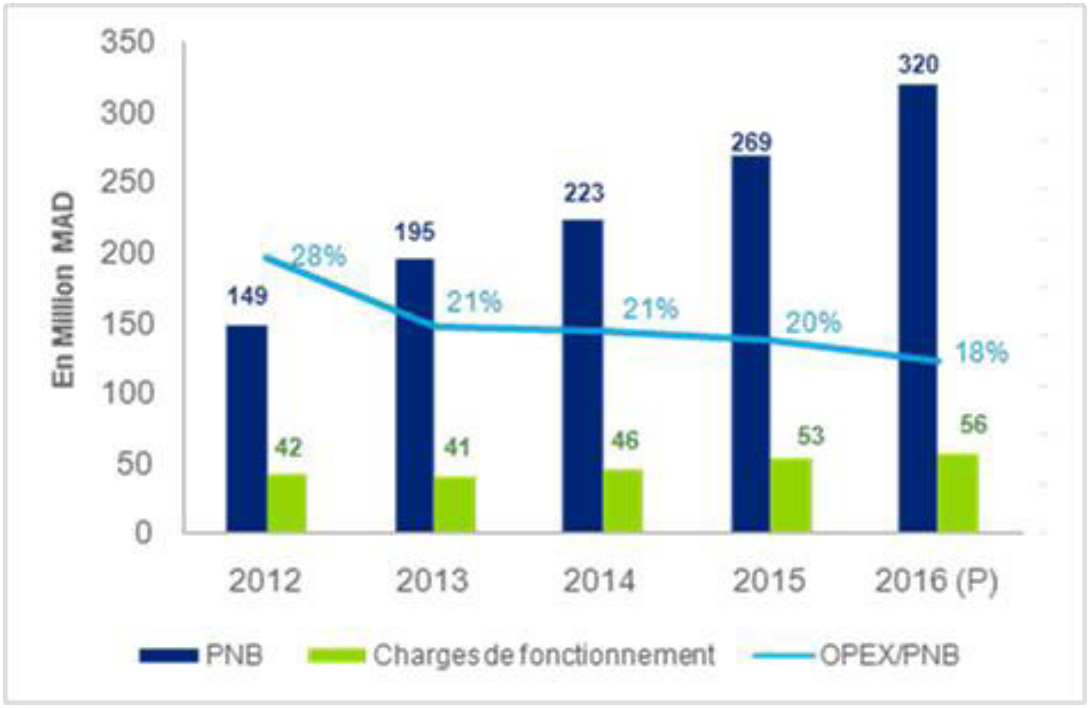
En effet, il s'agissaitt notamment de maintenir l'offre générique avec : (i) une ouverture sur d'autres modes de financement (crédit-bail, prêt d'honneur, capital amorçage,...), (ii) une intégration de l'approche genre et (iii) une couverture de nouvelle finalités (export, transmission..) avec (iv) un relèvement du plafond d'intervention par opération.

- **Modernisation de l'institution :** pour le renforcement de son positionnement au sein du secteur financier et ce, en consolidant et modernisant son organisation et sa gestion par le renforcement, entre autres, de la sécurité et la solidité des systèmes d'information et de gestion des risques.

Grâce à la politique de poursuite du développement de l'offre, le périmètre de la CCG s'est considérablement élargi en termes de produits et de besoins couverts comme il ressort de l'illustration suivante retraçant l'évolution historique de la gamme de produits :

| | | 1997 - 2008 | Plan 2009 - 2012 | Plan 2013 - 2016 |
|---|---|---|---|---|
| Principaux partenaires | Gouvernement | • Ministère des Finances<br>• Départements sectoriels | • Ministère des Finances<br>• Départements sectoriels | • Ministère des Finances<br>• Départements sectoriels |
| | Institutions internationales | • Agences de coopération<br>• Organismes intergouvernementaux | • Agences de coopération<br>• Institutions financières internationales | • Agences de coopération<br>• Institutions financières internationales |
| | Institutions financières | • Banques | • Banques<br>• Capital-investisseurs | • Banques<br>• Capital-investisseurs<br>• Organismes de leasing<br>• Associations |
| Portefeuille produits Entreprises | Garantie | • Garanties générales CMLT<br>• Garanties spéciales CMLT (mise à niveau, restructuration)<br>• Garanties sectorielles CMLT<br>• Cautions export | • Garanties TPE et PME CMLT<br>• Garantie crédits exploitation<br>• Garanties capital-risque<br>• Garanties sectorielles CMLT | • Garanties TPE et PME CMLT<br>• Garantie crédits exploitation<br>• Garanties capital-risque<br>• Garanties sectorielles CMLT<br>• Garantie leasing<br>• Garanties export<br>• Garanties spéciales |
| | Cofinancement | • Cofinancements sectoriels (textile, hôtellerie)<br>• Cofinancements spéciaux (mise à niveau, dépollution) | • Cofinancements projets d'investissement<br>• Cofinancement sectoriel | • Cofinancement investissement<br>• Cofinancement sectoriel<br>• Cofinancements spéciaux<br>• Cofinancement exportateurs |
| | Fonds propres | | • Fonds d'investissement FPP | • Fonds d'investissement FPP<br>• Fonds d'amorçage |
| Portefeuille produits Particuliers | Garantie | • Garantie prêts immobiliers | • Garantie prêts immobiliers<br>• Garantie prêts étudiants | • Garantie prêts immobiliers<br>• Garantie prêts étudiants |
| | Cofinancement | | | • financement des étudiants |

Pour sa part, la stratégie de modernisation de la CCG a porté ses fruits avec une efficience en nette amélioration et se situant désormais dans les standards préconisés à l'international et ce, grâce à l'accroissement significatif de l'activité. La CCG a réussi à maintenir un niveau soutenable des charges opérationnelles (OPEX) par rapport aux revenus de l'activité (PNB) comme il ressort du graphique suivant :



En plus du renforcement de la gouvernance de l'Institution, le plan de développement a permis notamment de :

- poursuivre le déploiement régional de la CCG par l'ouverture de nouveaux centres d'affaires dans les autres principales villes du Royaume avec élargissement de leur compétence dans le cadre d'une réorganisation des activités entre le Siège et le réseau des centres d'affaires ;
- doter la CCG d'un système d'information et de gestion de risque couvrant toutes les activités « métier et support » de la CCG.
- revoir les canaux de communication et développer le recours aux médias sociaux.

Actuellement, l'encours des engagements gérés par la CCG dépasse 41 milliards de MAD avec un portefeuille de plus de 228.000 bénéficiaires répartis entre les entreprises et la particuliers.

Pour synthétiser, les efforts menés par l'institution au titre des deux plans de développement successifs ont permis les réalisations suivantes:

| Croissance significative de l'activité | Refonte majeure des processus et dispositifs | Lancement de plusieurs chantiers structurants |
|---|---|---|
| L'activité a été quasiment multipliée par 7, entre 2008 et 2016 :<br>• Les encours Entreprises sont passés de 2,24 Milliard MAD à plus de 12 Milliard MAD<br>• Les encours Particuliers sont passés de 4,2 Milliard MAD à 29 Milliard MAD<br>• Une revue profonde du portefeuille produits a permis de couvrir de nouveaux besoins (Enseignement supérieur, leasing, Private Equity…) | Partant d'une approche basée sur l'évaluation individuelle des dossiers, la CCG a adapté ses processus et outils de pilotage de l'activité :<br>• Dématérialisation et délégation des petits tickets<br>• Simplification de la mise en jeu de la garantie<br>• Mise en place de nouveaux outils de suivi du risque (cotation, suivi des paramètres de risque, VaR…) | Plusieurs chantiers ont été mis en œuvre et ont couvert le capital humain, le business model, le cadre institutionnel et les infrastructures clés :<br>• Développement d'un réseau de centres d'affaires régionaux pour plus de proximité<br>• Adaptation de l'organisation aux évolutions du contexte<br>• Modernisation du système d'information pour les volets métier et support |

## 3. Perspectives de développement de la ccg

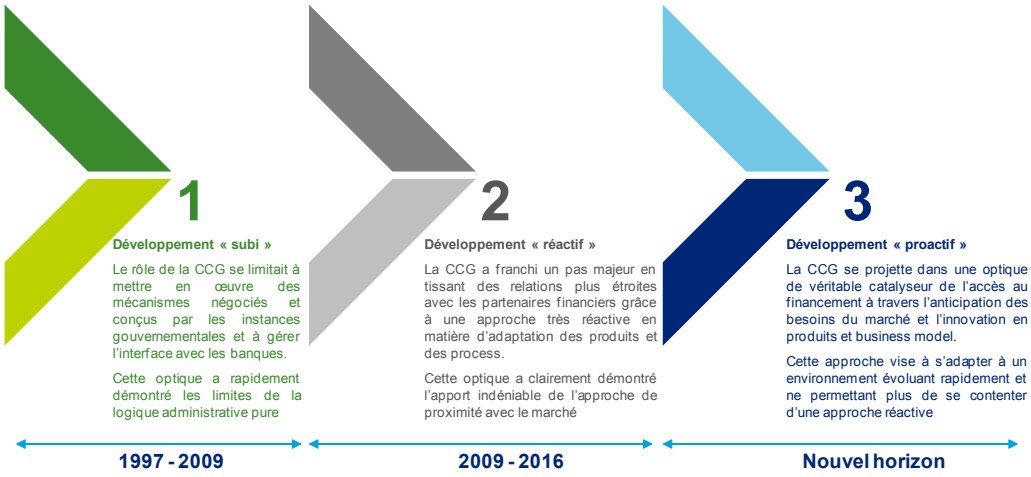
La mise en œuvre réussie des précédents plans de développement a encouragé la CCG et sa tutelle à considérer une nouvelle phase de développement devant placer l'institution au centre des politiques économiques, sectorielles et sociales du Gouvernement marocain et où le volet financement est appelé à jouer un rôle essentiel.

Ainsi, l'actuelle vision de développement de la CCG se base sur les principes suivants :

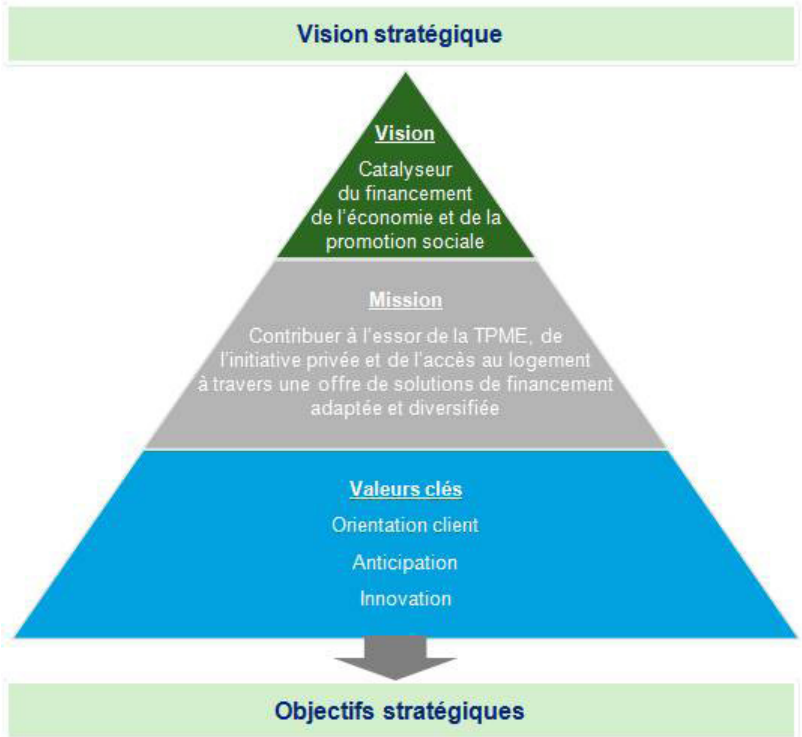
- capitalisation sur les enseignements tirés du développement de l'institution et qui ont mis l'accent notamment sur les facteurs clés de succès (proximité avec les partenaires et les utilisateurs de la garantie, adaptation continue de l'offre aux évolutions de plus en plus rapides de l'environnement, simplification des procédures, gouvernance stratégique et opérationnelle)
- concrétisation de la CCG en tant que véritable agence d'appui au développement, rôle qu'elle a eu à assurer de façon progressive avec l'introduction de l'activité Logement Social et des nouveaux instruments de cofinancement dictés par les plans sectoriels en plus des solutions de private equity

• modernisation profonde de la CCG pour lui permettre non seulement de s'adapter à sa nouvelle mission élargie, mais aussi d'anticiper les besoins du marché sous une vision proactive afin de maximiser son impact économique et social

La nouvelle vision s'inscrit pratiquement en continuité des approches ayant conditionné l'évolution de l'institution depuis 1997 et qui l'ont préparée progressivement à entamer cette phase jugée décisive pour son avenir en raison d'un contexte d'intervention devenu particulièrement complexe et imprévisible. Les principales phases de cette évolution peuvent être synthétisées ainsi:

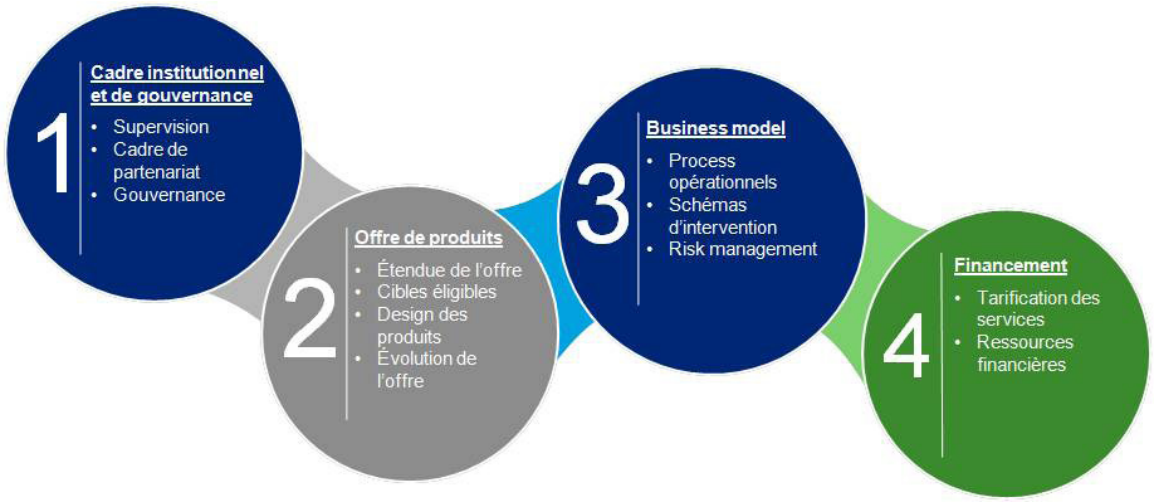



Sur la base de cette réflexion et après avoir mené un effort intensif d'écoute et de dialogue avec ses partenaires clés, la vision de développement de la CCG à l'horizon 2021 a été déclinée selon le positionnement, la mission et les objectifs stratégiques suivants :



La nouvelle vision permettra à la CCG de jouer son rôle renforcé en tant que maillon essentiel pour la distribution effective des financements adossés aux politiques économiques et sociales au profit de leurs destinataires et bénéficiaires finaux (PME et ménages) et ce, en tirant profit de l'efficience du dispositif construit autour la CCG d'une part et de l'expertise et du réseau de partenariat développés par l'institution d'autre part.

La déclinaison de la nouvelle vision nécessitera un vaste chantier de modernisation profonde de l'institution qui couvrira essentiellement les volets suivants:




La mise en œuvre de ces chantiers apportera un lot de nouveautés qui marqueront à jamais le développement futur de l'institution à travers notamment :

- L'adoption des best practices internationales en matière de gouvernance
- Une tarification optimisée des services, la possibilité de lever des fonds sur le marché et à l'international en plus d'une implication des régions
- Une politique de gestion intégrée des risques (ERM) étroitement liée au pilotage stratégique, financier et opérationnel de l'activité.

# LA CAJA CENTRAL DE GARANTIA, VISIÓN Y PERSPECTIVAS

Hicham Zanati – Director General, Caja Central de Garantia (CCG)

Con una historia de casi 70 años, la Caja Central de Garantía es una de las más antiguas instituciones de garantía de la región Medio Oriente y el Norte de África (MENA) además de ser la primera de la región en términos de volumen y de extensión de la actividad.

A lo largo de su historia, la CCG ha experimentado varios cambios derivados de la evolución del entorno y de las orientaciones gubernamentales, creando así su posición actual y confirmando su estatus de verdadera agencia de desarrollo al servicio de las políticas públicas marroquíes. Sus perspectivas siguen siendo prometedoras a la vista de las visiones estratégicas y de las reformas emprendidas por el país que precisarán de un esfuerzo sostenible y consecuente de apoyo financiero a las PYME marroquíes, teniendo estas que desempeñar un papel importante en el crecimiento económico del país.

El presente artículo tiene como objetivo resumir la evolución histórica de la institución y ofrecer una imagen global de sus perspectivas. Después de una breve presentación de la CCG, se señalaran las visiones que generaron la estrategia de la institución antes de finalizar con una presentación global del plan de desarrollo que permitirá abordar los nuevos retos.

## 1. Presentación general y reseña histórica

Creada en 1949, la Caja Central de Garantía (CCG) es un establecimiento público de carácter financiero asimilado a un organismo de crédito según la ley bancaria marroquí.

Desde su creación y hasta el día de hoy, la CCG ha pasado distintas etapas de desarrollo marcando así la evolución de sus misiones, la diversificación de sus campos de actividad y de sus modalidades de intervención.

La primera fase, durante el periodo de 1949-1996, fue caracterizada por las necesidades de acompañar a las inversiones importantes de infraestructura, así como por las visiones de desarrollo de los sectores estratégicos (industria manufacturera, pesca, turismo, actividades exportadoras), además de la voluntad de anclar la garantía institucional en el panorama bancario nacional. La CCG ha desempeñado un papel activo permitiendo a empresas de diferentes tallas acceder a la financiación bancaria con las mejores condiciones a fin de movilizar los capitales extranjeros y desarrollar sus inversiones y sus exportaciones.

Finalizada esta fase y a la luz de las nuevas circunstancias (fundamentalmente la liberalización del sector bancario) y de los retos planteados por la modernización de la PYME marroquí, el Gobierno realizó una profunda reflexión que, en 1996, originó la primera reforma institucional de la CCG a través de la revisión de su marco jurídico, su organización y sus métodos de gestión, con el fin de modernizar su funcionamiento y orientarla básicamente hacia el apoyo a la PYME.

La fase durante el periodo de 1997-2008, se manifiesta por una oferta de productos enmarcados en la línea de los objetivos macroeconómicos de la política económica del Estado, que tiene como objetivo el desarrollo y la modernización del sector privado como motor de crecimiento y de promoción de las exportaciones. Durante este periodo, los recursos y los instrumentos de gestión de la CCG se

consolidaron, así como su marco de partenariado con el sector bancario y el aumento de las acciones de comunicación dirigidas a las empresas para estimularlas a recurrir a la garantía.

Durante esta fase, el ámbito de la garantía fue ampliado para cubrir las operaciones de reestructuración financiera y, por vez primera, se concedieron créditos inmobiliarios a favor de particulares para permitir el acceso a la vivienda social. Además de la garantía que constituye su actividad central, la CCG ha desarrollado junto a los bancos una actividad de cofinanciación de proyectos de inversión en sectores considerados estratégicos para el Estado. Esta etapa ha registrado igualmente una evolución importante del marco reglamentario con la entrada en vigor, en 2006, de la ley bancaria marroquí, basada en las disposiciones del Acuerdo de Basilea, que equipara a la CCG con los bancos y otros establecimientos de crédito, con todas las implicaciones que ello supone en materia de gestión de riesgos.

La segunda reforma importante fue iniciada a raíz del estudio de desarrollo del sistema nacional de garantía llevado a cabo en el 2008 por el Gobierno marroquí, con el fin de replantearse la arquitectura del dispositivo de garantía y mejorar su capacidad de intervención. Los resultados de este estudio han llegado a la construcción de una nueva visión estratégica y un nuevo sistema, en el cual la CCG se consagró en su papel central como actor principal en materia de garantía institucional a favor de la PYME.

## 2. Visión de desarrollo de la CCG y sus campos operativos

Para la puesta en marcha de la visión estratégica a largo plazo, la CCG optó por planes de desarrollo de 4 años. El primer plan de desarrollo para el periodo 2009-2012 constituyó un cambio trascendental en la vida de la institución articulándose en varios ejes estratégicos con intención de duplicar la actividad de financiación de las PYME, en particular la remodelación de la oferta productos, la revisión de los procesos y el despliegue regional.

En efecto, para ofrecer a los operadores económicos mecanismos de garantía que respondan a sus necesidades, una nueva oferta fue elaborada siguiendo los principios que se detallan a continuación:

- Oferta de productos que acompañan el ciclo de vida de la empresa (creación, desarrollo, reestructuración,...);
- Oferta que incluye los diferentes modos de financiación de las MPYME [7], principalmente los créditos bancarios, el leasing y el capital de riesgo;
- Oferta que permite la ampliación del ámbito de intervención flexibilizando las condiciones de elegibilidad estableciéndose un límite de compromiso por operación y por empresa.

Por otra parte, los procesos de la CCG en su relación con los bancos fueron revisados, de modo que se eliminaron las actividades redundantes o sin valor añadido, desde la tramitación de la solicitud hasta la ejecución de la garantía. Asimismo, un nuevo marco convencional fue establecido para reforzar el partenariado con el sector bancario.

Para el despliegue regional, la CCG adoptó una política de apertura progresiva de centros de negocios en todo el territorio nacional con el objetivo de cubrir todas las regiones económicas asegurando asimismo una proximidad permanente con las redes bancarias y las empresas.

7 Muy Pequeñas, Pequeñas y Medianas Empresas

Los resultados obtenidos por la CCG durante el periodo 2009-2012 han superado las expectativas tal y como se puede apreciar en la figura 01:

*Figura 01: Indicadores clave*

*Fuente: Elaboración propia*

Por otra parte, la CCG encargó a un Bufete de prestigio internacional llevar a cabo el primer estudio de impacto de la garantía institucional en la región MENA. Este estudio demostró claramente los efectos positivos que la intervención de la CCG, en términos de resultados, tenía para los principales intervinientes en el sistema nacional de garantía. El estudio confirmó igualmente la eficiencia del sistema con una adicionalidad del 81% en número y del 63% en volumen de créditos acordados, además de la mejora de las capacidades de los bancos en materia de financiación de las PYME, gracias a las economías obtenidas por la garantía soberana de la CCG en materia de capital reglamentario y de coste de riesgo en relación con las creaciones de MPE y de PYME. La eficiencia de la garantía se ha visto amplificada por el efecto multiplicador de la intervención comparado a soluciones alternativas como las subvenciones y los descuentos, lo que permitió al Estado como proveedor de fondos generar 15 USD de créditos y 22 USD de inversiones por cada USD de dotación movilizada por la garantía con unos resultados económicos globales (ingresos fiscales netos de los costes de funcionamiento) que alcanzan los 2,8 USD de dotación desembolsada por cada 1 USD y un rendimiento de la inversión que supera ampliamente el coste de financiación del Tesoro público.

Por otra parte, las evaluaciones llevadas a cabo por instancias internacionales, particularmente el Banco Mundial, han señalado a la CCG como un modelo exitoso de garantía institucional en toda la región MEA (Medio Oriente y África). La CCG se sitúa igualmente en primera posición en toda la cuenca mediterránea y en la región MENA en cuanto a la parte de la garantía MPYME en relación con el PIB, con una tasa del 1,1% en 2015, respecto a sólo el 0,4% en 2009.

Estos resultados, muy positivos, han alentado a la CCG la adopción de un plan de desarrollo mucho más ambicioso para el periodo 2013-2016, basado en las orientaciones y estrategias gubernamentales y, teniendo en cuenta las experiencias adquiridas tanto en el periodo 2009-2012 como desde la creación de la CCG en 1949.

Este Plan de desarrollo se articula en torno a tres ideas motrices: consolidar los logros del periodo 2009-2012, continuar la aplicación de las acciones seleccionadas en un espíritu de continuidad y, sobre todo, innovar en materia de respuestas a las nuevas necesidades del mercado que han evolucionado a un ritmo nunca antes conocido, particularmente con el efecto de las crisis internacionales y de las estrategias sectoriales, extremadamente ambiciosas, adoptadas por el país.

A tal efecto, el Plan 2013-2016 se centró en los dos siguientes ejes principales:

- **Oferta de productos:** consolidación de la oferta de productos con el examen de la oferta existente y la puesta en marcha de nuevos mecanismos a favor de las PYME y de los particulares.

Para ello, se trataba principalmente de mantener la oferta genérica con: (i) considerar otros modos de financiación (arrendamientos financieros, prestamos de honor, capital inicial de las Start-up,...), (ii) una integración de una perspectiva de género y (iii) una cobertura de nuevas finalidades (exportación, transmisión,...) con (iv) un incremento de los límites de intervención por operación.

- **Modernización de la institución**: para el afianzamiento de su posición en el sector financiero, consolidando y modernizando su organización y su gestión, reforzando la seguridad y la solidez de los sistemas de información y de gestión de riesgos.

Gracias a la política de mantenimiento del desarrollo de la oferta, el ámbito de la CCG fue considerablemente ampliado en cuanto a productos y necesidades cubiertas como aparece en la figura 02.

Por su parte, la estrategia de modernización de la CCG ha tenido éxito con una eficiencia en franca mejora, situándose actualmente en los estándares recomendados a nivel internacional y ello, gracias al incremento significativo de la actividad. La CCG ha logrado mantener un nivel sostenible de gastos operativos (OPEX) en relación con las rentas de la actividad (PNB) como aparece en la figura 03.

Además de la consolidación de la gobernabilidad de la Institución, el plan de desarrollo logró principalmente:

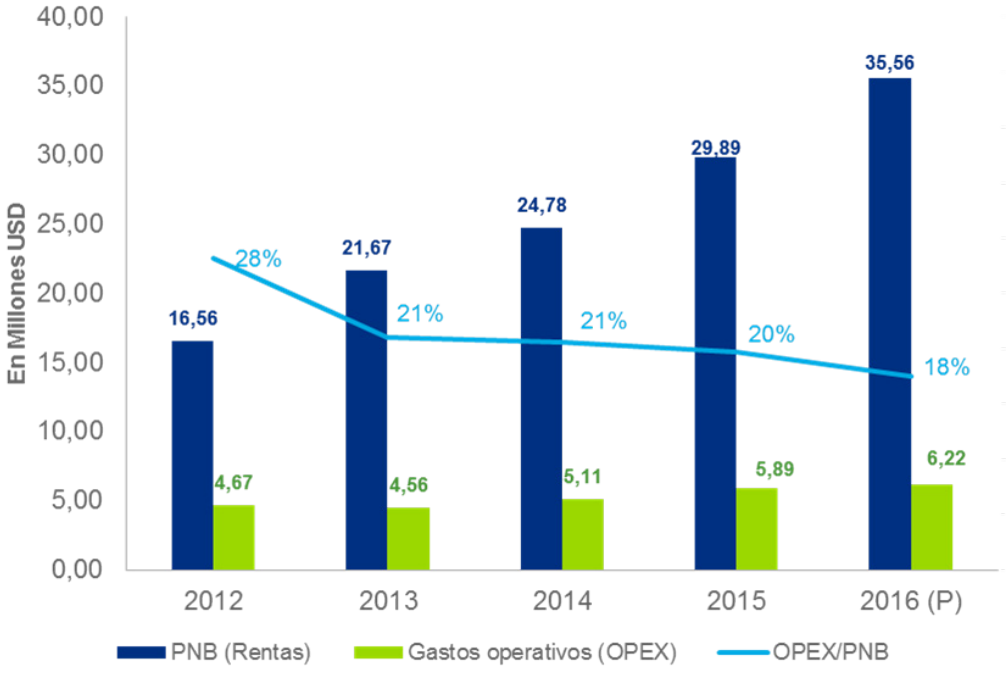
- Mantener el despliegue regional de la CCG implantando nuevos centros de negocios en las principales ciudades del Reino y, ampliando sus competencias en el marco de une reorganización de las actividades entre la Sede y la red de centros de negocios;
- Dotar la CCG de un sistema de información y de gestión de riesgo cubriendo todas las actividades “oficio y apoyo” de la CCG.
- Examinar los canales de comunicación y desarrollar el uso de los medios de comunicación social.

*Figura 02: Plan 2013 – 2016*

| | | |
|---|---|---|
| Principales Socios | Gobierno | • Ministerio de Finanzas<br>• Departamentos sectoriales |
| | Instituciones internacionales | • Agencias de cooperación<br>• Instituciones financieras internacionales |
| | Instituciones nacionales | • Bancos<br>• Capital-inversores<br>• Organismos de leasing<br>• Federaciones profesionales |
| Cartera productos Empresas | Garantía | • Garantía MPE y PYME CMLT<br>• Garantía créditos explotación<br>• Garantías capital-riesgo<br>• Garantías sectoriales CMLT<br>• Garantía leasing<br>• Garantías exportación<br>• Garantías especiales |
| | Cofinanciación | • Cofinanciación inversión<br>• Cofinanciación sectorial<br>• Cofinanciaciones especiales<br>• Cofinanciación exportadores |
| | Fondos propios | • Fondos de Inversión FPP<br>• Fondos de capital inicial |
| Cartera productos Particulares | Garantía | • Garantía prestamos inmobiliarios<br>• Garantía prestamos estudiantes |
| | Cofinanciación | • Financiación de estudiantes |

*Fuente: Elaboración propia*

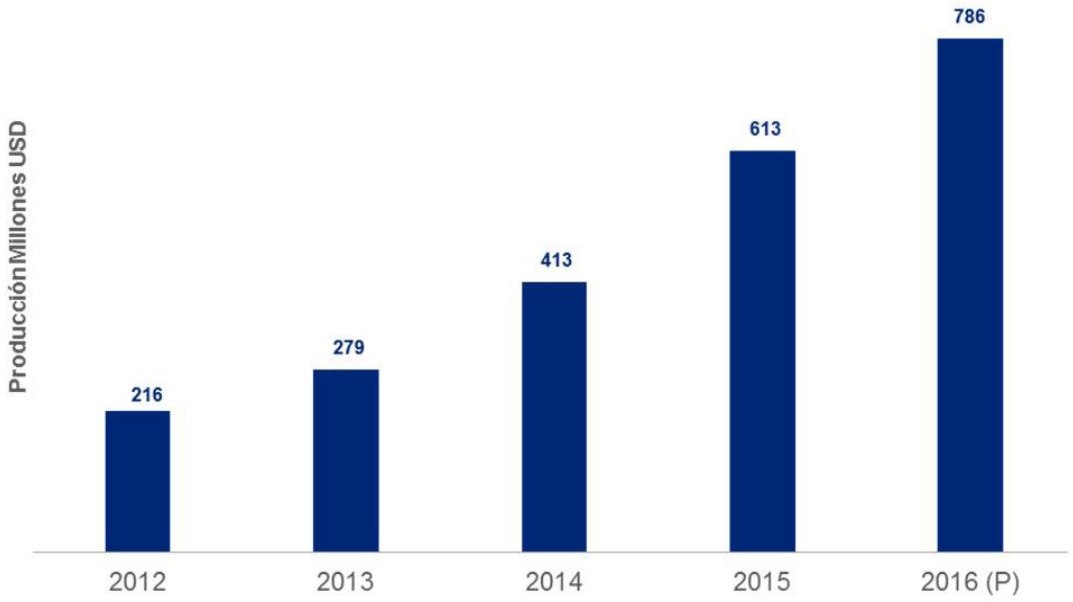
*Figura 03: Gastos operativos (OPEX) en relación con las rentas de la actividad (PNB)*




*Fuente: Elaboración propia*

La actividad de la CCG también ha registrado un desarrollo destacado durante el periodo 2013-2016, principalmente en la garantía a favor de las empresas, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

*Figura 04: Garantía Empresas*




*Fuente: Elaboración propia*

Actualmente, el saldo vigente de garantía gestionado por la CCG supera los 4.500 millones de USD con una cartera de más de 228.000 beneficiarios distribuidos entre empresas y particulares.

Para sintetizar, los esfuerzos llevados a cabo por la institución en relación con los dos planes de desarrollo sucesivos han permitido las realizaciones siguientes:

*Figura 05: Realizaciones del CCG*

**Crecimiento significativo de la actividad**

La actividad fue prácticamente multiplicada por 7, entre 2008 y 2016 :

- Los saldos vigentes de garantía Empresas han pasado de 300 Millones USD a mas de 1.400 Millones USD
- Los saldos vigentes de garantía Particulares han pasado de 460 Millones USD a 3.200 Millones USD
- Un examen profundo de la cartera de productos ha permitido cubrir nuevas necesidades (Enseñanza superior, leasing, Private Equity…)

**Remodelación importante de los procesos y dispositivos**

A partir de un enfoque basado en la evaluación individual de los dossiers, la CCG adaptó los procesos e instrumentos de pilotaje de su actividad :

- Desmaterialización y delegación de las pequeñas financiaciones
- Simplificación de la ejecución de la garantía
- Creación de nuevos instrumentos de seguimiento del riesgo (cotización, seguimiento de los parámetros de riesgo, VaR…)

**Lanzamiento de varias acciones estructurantes**

Varias acciones han sido puestas en práctica cubriendo el capital humano, el business model, el marco institucional y las infraestructuras clave:

- Desarrollo de una red de centros de negocios regionales para mayor proximidad
- Adaptación de la organización a las evoluciones del contexto
- Modernización del sistema de información para los componentes oficio y apoyo

*Fuente: Elaboración propia*

## 3. Perspectivas de desarrollo de la CCG

La exitosa aplicación de los precedentes planes de desarrollo ha incitado a la CCG y al Ministerio de Economía y Finanzas a considerar una nueva fase de desarrollo, debiendo situar a la institución en el centro de las políticas económicas, sectoriales y sociales del Gobierno marroquí, y donde la financiación deberá desempeñar un papel esencial.

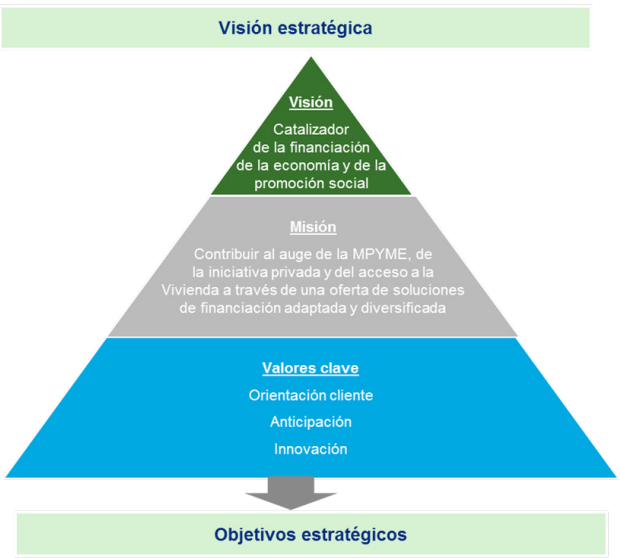
Por lo que, la actual visión de desarrollo de la CCG se basa en los siguientes principios:

- Capitalización sobre las enseñanzas adquiridas en el desarrollo de la institución, con especial hincapié en los factores clave del éxito (proximidad con los bancos y los usuarios de la garantía, adaptación continua de la oferta a las evoluciones cada vez más rápidas del entorno, simplificación de los procedimientos, gobernabilidad estratégica y operativa)
- Materialización de la CCG como auténtica agencia de apoyo al desarrollo, papel que ha tenido que asumir de manera progresiva con la introducción de la actividad Vivienda Social y de los nuevos instrumentos de cofinanciación dictados por los planes sectoriales, además de las soluciones de private equity;
- Modernización profunda de la CCG para que pueda, no solo adaptarse a su nueva misión ampliada, sino también, anticipar las necesidades del mercado con una visión proactiva a fin de maximizar su impacto económico y social.

La nueva visión se inscribe prácticamente en la continuidad de las perspectivas que condicionaron la evolución de la institución desde 1997 y que progresivamente la han preparado a iniciar esta fase decisiva para su futuro, debido a un contexto de intervención que se ha hecho particularmente complejo e imprevisible.

Partiendo de esta reflexión y habiendo realizado un esfuerzo intensivo de escucha y de diálogo con los bancos, la visión de desarrollo de la CCG con vistas al 2021 se traduce según la posición, la misión y los objetivos estratégicos siguientes:

*Figura 06: Estrategia*




*Fuente: Elaboración propia*

La nueva visión permitirá a la CCG desempeñar su papel consolidado como elemento esencial para la distribución efectiva de las financiaciones respaldadas por políticas económicas y sociales en beneficio de sus destinatarios y beneficiarios finales (PYME y hogares) y ello, aprovechando por una parte la eficiencia del dispositivo construido en torno a la CCG, y por otra, la experiencia y la red de partenariado desarrollado por la institución.

La nueva visión requerirá una amplia acción de profunda modernización de la institución que cubrirá esencialmente los aspectos siguientes:

*Figura 07: Aspectos de la modernización del CCG*

*Fuente: Elaboración propia*

La realización de esta acción de modernización aportará un lote de novedades que marcarán para siempre el desarrollo futuro de la institución, particularmente a través de:

- La adopción de best practices internacionales en materia de gobernanza
- Una tarificación optimizada de los servicios, la posibilidad de obtener fondos en el mercado y a nivel internacional además de la participación de las regiones
- Una política de gestión integrada de riesgos (ERM) estrechamente ligada al pilotaje estratégico, financiero y operativo de la actividad.

# CAISSE CENTRALE DE GARANTIE, VISÃO E PERSPECTIVAS

Hicham Zanati – Diretor Geral, Caisse Centrale de Garantie (CCG)

*Observação: Alguns números constantes neste artigo são expressos em MAD (Dinheiro marroquino). Para fins de comparação, adote uma taxa de conversão média de 1 USD = 9 MAD.*

Com uma história que se estende há quase 70 anos, a Caisse Centrale de Garantie (CCG) é uma das mais antigas instituições de garantia da região da região do Médio Oriente e Norte da África (MENA), além de ser a primeira instituição da região em termos de volume e escopo da atividade.

No curso de sua longa história, a CCG conheceu diversas viradas históricas ditadas pelas evoluções do ambiente e as orientações governamentais, que modelaram seu posicionamento atual e confirmaram sua condição de agência genuína de desenvolvimento dos serviços das políticas públicas marroquinas. Suas perspectivas permanecem promissoras para as visões estratégicas e reformas lançadas pelo país, as quais necessitarão de um esforço sustentável e, consequentemente, de apoio financeiro aos PME marroquinos convidados para desempenhar o papel de agentes das políticas econômicas e de motor de crescimento.

O presente artigo tem por objetivo resumir a evolução histórica da instituição e elaborar um quadro geral sobre suas perspectivas. Após uma breve apresentação da CCG, enfatizaremos as visões que condicionaram a estratégia da instituição antes de concluirmos com uma apresentação global do plano de desenvolvimento que permitirá que a CCG responda aos novos desafios identificados.

## 1. Apresentação geral e panorama histórico

Criada em 1949, a Caisse Centrale de Garantie (CCG) é um estabelecimento público de caráter financeiro assimilado a uma agência de crédito, de acordo com a lei bancária marroquina.

Desde sua criação até os dias de hoje, a CCG passou por diversas etapas de desenvolvimento que marcaram, assim, a evolução de suas missões, a diversificação de suas áreas de atividade e de suas modalidades de intervenção.

A primeira fase se passou durante o período de 1949-1996 e foi marcada pelas necessidades de acompanhamento dos investimentos importantes em matéria de infraestruturas, além das visões de desenvolvimento de determinados setores estratégicos (indústrias manufatureiras, pesca, turismo, atividades de exportação), sem se esquecer da vontade de ancorar a garantia institucional no horizonte bancário nacional. A CCG assumiu um papel ativo ao permitir que determinadas empresas de todos os tamanhos acessassem o financiamento bancário com as melhores condições para mobilizar os capitais estrangeiros e para desenvolver seus investimentos e suas exportações.

No final desta fase e à luz das novas condições (abertura do setor bancário, principalmente) e dos desafios provocados pela atualização das pequenas e médias empresas (PME) marroquinas, o governo conduziu uma reflexão profunda que resultou, em 1996, na primeira reforma institucional maior da CCG através da revisão de seu quadro jurídico, sua organização e seus métodos de gestão a fim de modernizar seu funcionamento e de orientá-lo essencialmente ao apoio à PME.

A fase que se passou ao longo do período de 1997-2008 também foi marcada por uma oferta de produtos que se instalavam na linha dos objetivos macroeconômicos da política econômica do Estado, os quais visam ao desenvolvimento e à atualização do setor privado como motor de crescimento e de promoção de exportações. Durante este período, os recursos e ferramentas de gestão da CCG foram reforçados, bem como seu quadro de parceria com o setor bancário, sem se esquecer da intensificação das ações de comunicação destinadas às empresas para incitá-las a recorrer à garantia.

No decorrer deste período, o perímetro da garantia foi ampliado para cobrir as operações de reestruturação financeira e, pela primeira vez, os créditos imobiliários em favor de particulares a fim lhes dar acesso à habitação social. Além da garantia que constitui seu negócio principal, a CCG desenvolveu a atividade de cofinanciamento com os bancos dos projetos de investimento em determinados fatores julgados como estratégicos pelo Estado. Esta etapa também presenciou uma evolução importante do quadro regulamentar com a entrada em vigor, em 2006, da lei bancária marroquina, baseada nas disposições do acordo de Basileia e que assimilou a CCG aos bancos e outras agências de crédito com todas as implicações resultantes em matéria de gestão de riscos.

A segunda reforma principal foi desencadeada à luz do estudo de desenvolvimento do sistema nacional de garantia conduzido em 2008 pelo governo marroquino a fim de repensar a arquitetura do dispositivo de garantia e de reforçar sua capacidade de intervenção. Os resultados deste estudo resultaram na construção de uma nova visão estratégica e de um novo sistema, no qual a CCG foi consagrada em seu papel central como agente principal em matéria de garantia institucional em favor dos PME.

## 2. Visão de desenvolvimento da CCG e sua declinação operacional

No quadro da implementação da visão estratégica de longo prazo, a CCG optou por uma declinação sob a forma de planos de desenvolvimento que ocorreram ao longo de um período de 4 anos.

Desta forma, o primeiro plano de desenvolvimento do período entre 2009-2012 constituiu uma mudança estratégica na vida da instituição, com uma ambição de dobrar a atividade de financiamento das PME e uma declinação em diversas áreas estratégica, notavelmente o reperfilamento da oferta de produtos, a revisão dos processos e a implementação regional.

Efetivamente, para oferecer aos operadores econômicos mecanismos de garantia que respondessem às suas necessidades, uma nova oferta foi elaborada em torno dos princípios orientadores a seguir:

- oferta de produtos que colaborem com o ciclo de vida da empresa (criação, desenvolvimento, reestruturação....);
- oferta que integre os diferentes modos de financiamento dos TPME[8], principalmente os créditos bancários, o leasing e o capital de risco;
- oferta que permita a ampliação do perímetro de intervenção e torne as condições de elegibilidade flexíveis com a fixação de um limite de comprometimento por operação e por empresa.

8 Microempresas e pequenas e médias empresas.

Quanto aos processos ligados às atividades relacionadas às parcerias da CCG, eles foram revisados de maneira que eliminasse as atividades redundantes ou sem valor agregados desde a instrução da demanda até a mobilização da garantia. Desta forma, um novo quadro convencional foi instaurado para reforçar a parceria com o setor bancário.

Para a implementação regional, a CCG adotou uma política de abertura progressiva, centros de negócios sobre o conjunto do território nacional com o objetivo de cobrir o conjunto das regiões econômicas, assegurando uma proximidade permanente perante as redes bancárias e de empresas.

As atuações realizadas pela CCG durante o período de 2009-2012 superaram grandemente as expectativas, conforme evidenciado pelos indicadores chave a seguir:

*Figura 01: Indicadores chave*

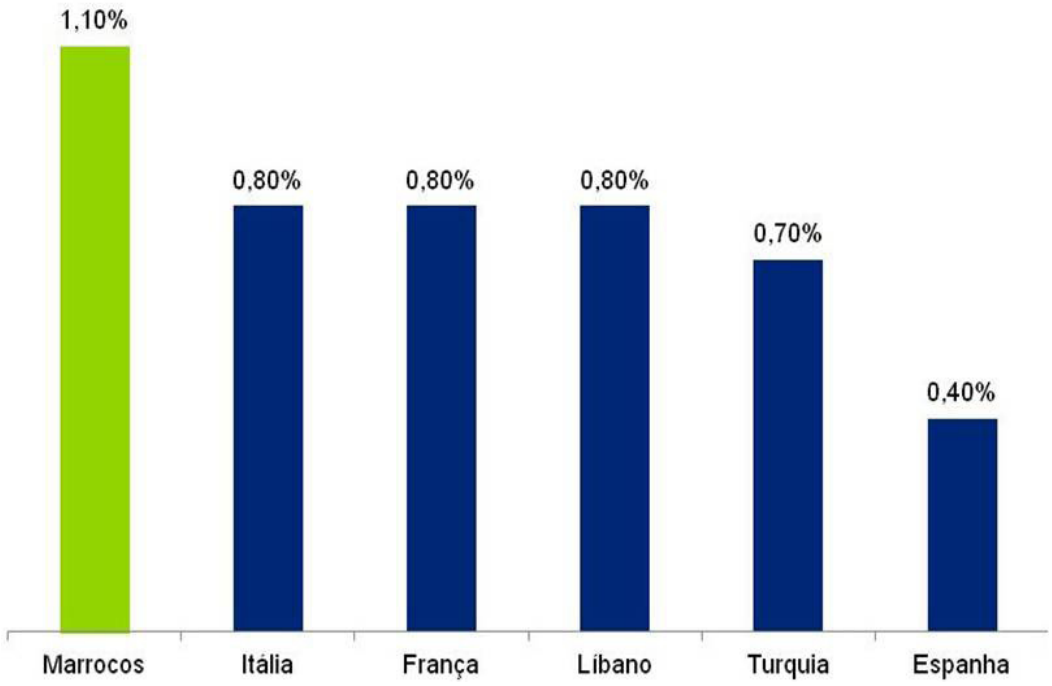
*Fonte: Elaboracão própria*

Ademais, a CCG contratou um escritório de renome internacional para conduzir o primeiro estudo de impacto da garantia institucional na região de MENA. Este estudo demonstrou claramente os efeitos positivos da intervenção da CCG em termos de benefícios para os principais intervenientes no sistema nacional de garantia. O estudo confirmou, igualmente, a eficiência do sistema com uma adicionalidade de 81% em números e de 63% em volume de créditos concedidos, sem se esquecer do reforço das capacidades dos bancos em matéria de financiamento dos PME, graças às economias possibilitadas pela garantia soberana da CCG em matéria de capital regulamentar e de custo de risco ligado às criações de TPE e de PME. A eficiência da garantia foi amplificada pelo efeito multiplicador de intervenção comparada às soluções alternativas, como as subvenções e os descontos, o que permitiu ao Estado, como doador dos fundos, gerar 15 MAD de créditos e 22 MAD de investimento para cada MAD de doação mobilizada pela garantia com benefícios econômicos globais (receitas fiscais líquidas dos custos de funcionamento), totalizando 2,8 MAD de receitas para cada 1 MAD de doação desbloqueada e um retorno sobre o investimento que ultrapassava grandemente o custo do financiamento do Tesouro público.

Ademais, as avaliações conduzidas pelas instâncias internacionais, principalmente o Banco

Mundial, citaram a CCG como um modelo bem sucedido de garantia institucional na escala da região MEA (Oriente Médio e África). A CCG ocupa, igualmente, o primeiro lugar na escala do baixo mediterrâneo e na região MENA em termos de parte da garantia TPME em relação ao PIB com uma taxa de 1,1%.

*Figura 02: Garantias concedidas às empresas em relação ao PIB (2015)*




*Fonte: Elaboracão própria*

Estes resultados tão positivos encorajaram a CCG a adotar um plano de desenvolvimento mais ambicioso para o período entre 2013-2016, o qual é baseado nas orientações e estratégias governamentais, considerando os aprendizados obtidos do intercâmbio de experiências, não apenas do período entre 2009-2012, mas também dos aprendizados acumulados após a criação da CCG, em 1949.

Este Plano de desenvolvimento foi articulado em torno de três ideias motrizes: consolidar a aquisição do período entre 2009-2012, buscar a implementação das ações retidas em um espírito de continuidade e, sobretudo, inovar em matéria de respostas às novas necessidades do mercado, as quais evoluíram a um ritmo jamais conhecido antes, sobretudo com o efeito das crises internacionais e com as estratégias setoriais extremamente ambiciosas adotadas pelo país.

Com este feito, o Plano 2013 - 2016 teve como foco os dois eixos principais a seguir:

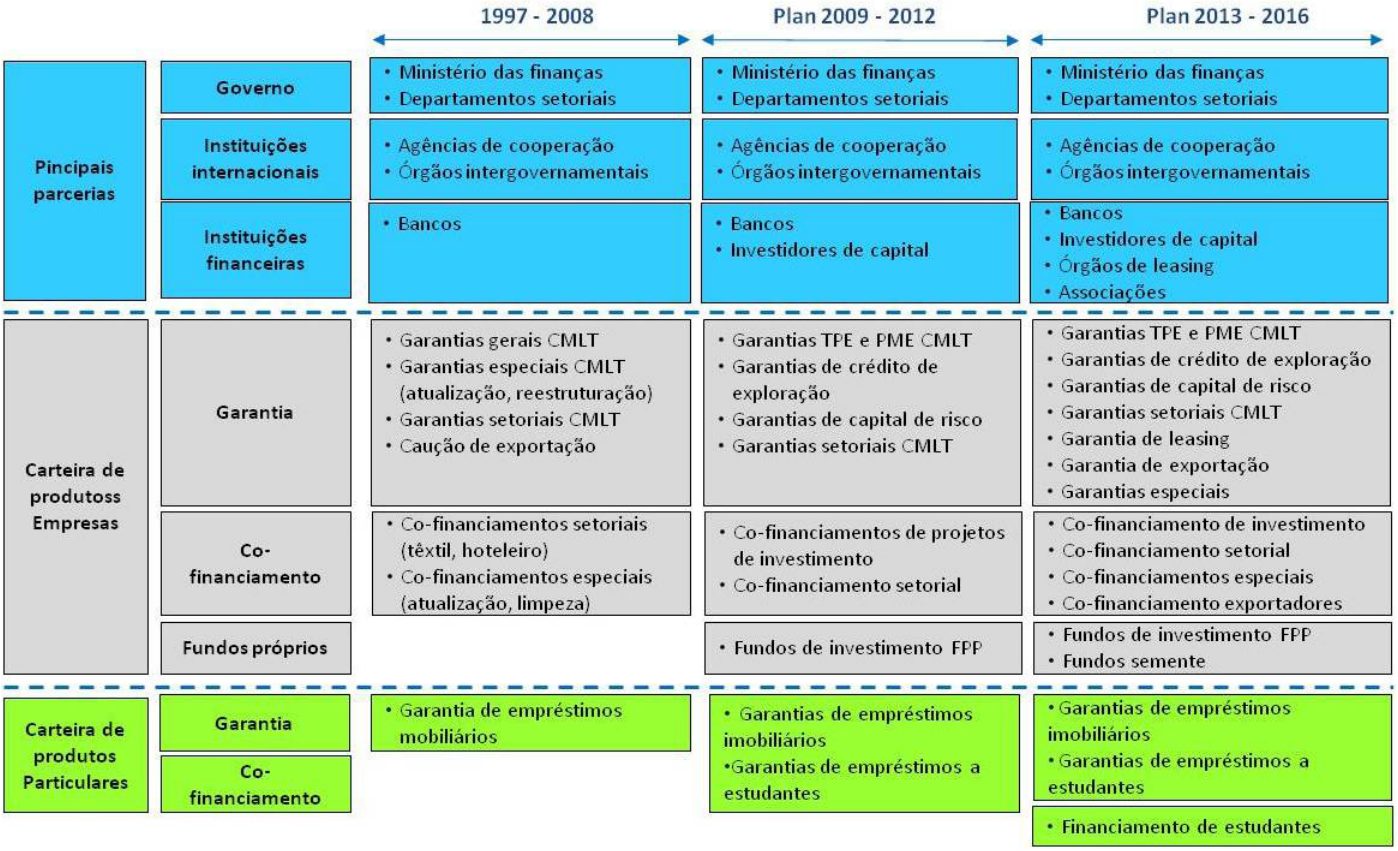
- **Oferta de produtos:** reforço da oferta de produtos através da revisão da cartografia da oferta existente e a implantação de novos mecanismos em favor das metas visadas pelas intervenções da CCG.

Efetivamente, trata-se principalmente de manter a oferta genérica com: (i) uma abertura a outros modos de financiamento (arrendamento, empréstimos sem juros, capital semente...), (ii) uma integração da abordagem do gênero e (iii) uma cobertura de novas finalidades (exportação, transmissão...) com (iv) um novo aumento do limite de intervenção por operação.

• **Modernização da Instituição:** através do reforço de seu posicionamento no setor financeiro consolidando e modernizando sua organização e sua gestão pelo reforço, entre outros, da segurança e da solidez dos sistemas de informação e de gestão de riscos.

Graças à política de busca do desenvolvimento da oferta, o perímetro da CCG foi consideravelmente ampliado em termos de produtos e de necessidades cobertas, conforme consta na ilustração a seguir, a qual reconta a evolução histórica da gama de produtos.

*Figura 03: Evolução histórica*




*Fonte: Elaboracão própria*

Por sua vez, a estratégia de modernização da CCG gerou seus frutos com eficiência e uma nítida melhoria, situando-se, atualmente, nos padrões defendidos internacionalmente, graças ao crescimento significativo da atividade. A CCG obteve sucesso ao manter um nível sustentável das despesas operacionais (OPEX) em relação às rendas da atividade (PNB), conforme mostra o gráfico a seguir:

*Figura 04: Gastos operacionais (OPEX) em relação às receitas da atividade (PNB)*

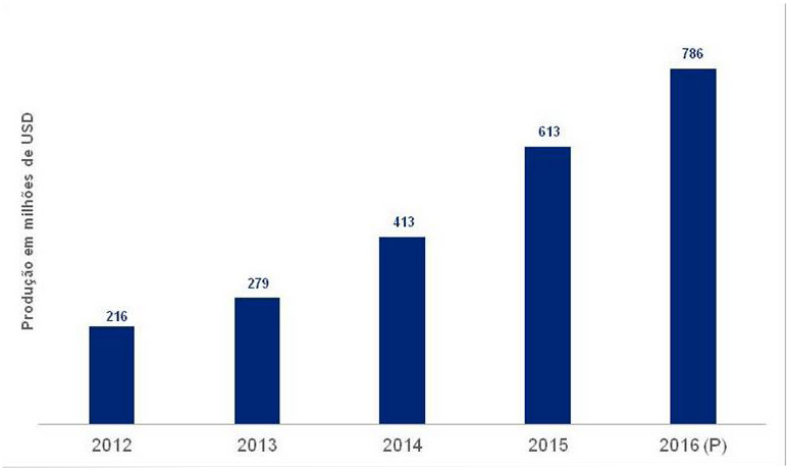
*Fonte: Elaboracão própria*

Além do reforço da governança da Instituição, o plano de desenvolvimento permitiu principalmente:

- buscar o desdobramento regional da CCG através da abertura de novos centros de comércio nas outras principais cidades do Reino com a ampliação de sua competência no quadro de uma reorganização das atividades entre a Sede e a rede dos centros de comércio;
- equipar a CCG com um sistema de informação e de gestão de riscos que cobrisse todas as atividades de "negócios e suporte" da CCG.
- rever os canais de comunicação e desenvolver o recurso às mídias sociais.

A atividade da CCG também registrou um desenvolvimento destacado durante o período 2013-2016, principalmente a garantia a favor de empresas, tal como se vê no gráfico da figura 05.

*Figura 05: Garantia para Empresas*




*Fonte: Elaboração própria*

Atualmente, os saldos dos compromissos gerados pela CCG ultrapassam 41 bilhões de MAD, com uma carteira de mais de 228.000 beneficiários divididos entre as empresas e os particulares.

Resumidamente, os esforços conduzidos pela instituição a título dos dois planos sucessivos de desenvolvimento permitiram as seguintes realizações:

*Figura 06: Realizações da CCG*

*Fonte: Elaboração própria*

## 3. Perspectiva de desenvolvimento da CCG

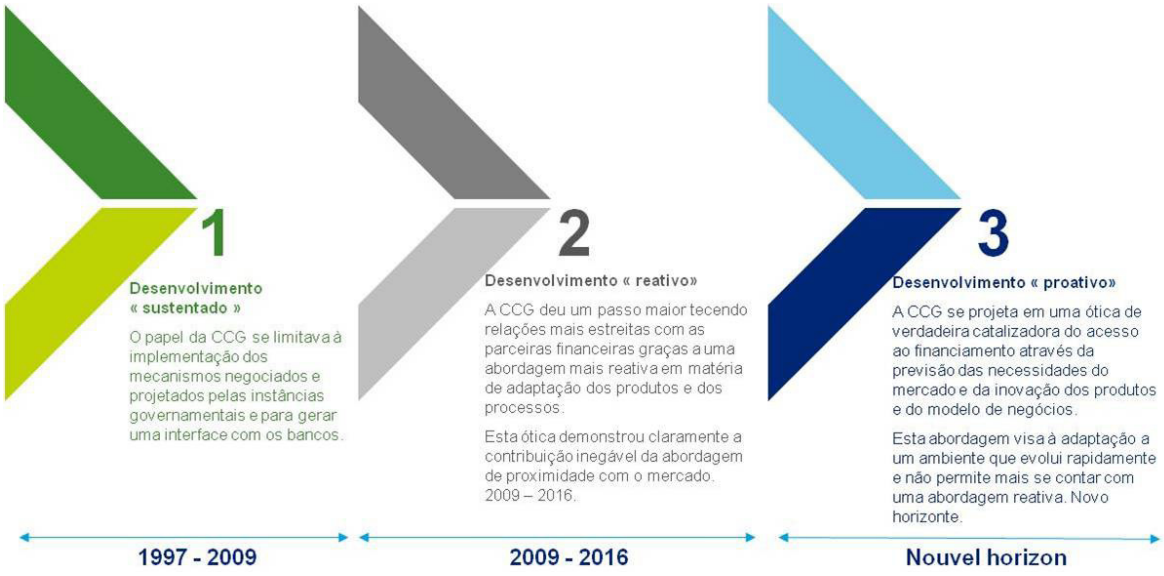
A implementação bem sucedida dos planos de desenvolvimento precedentes encorajou a CCG e sua tutela a considerar uma nova fase de desenvolvimento, a qual deverá colocar a instituição no centro das políticas econômicas, setoriais e sociais do governo marroquino e no qual o componente de financiamento deverá possuir um papel essencial.

Desta forma, a verdadeira visão de desenvolvimento da CCG baseia-se nos seguintes princípios:

- capitalização sobre os aprendizados obtidos no desenvolvimento da instituição e que enfatizaram, principalmente, os fatores chave de sucesso (proximidade com as parcerias e com os usuários da garantia, adaptação contínua da oferta às evoluções cada vez mais rápidas do ambiente, simplificação dos procedimentos, governança estratégica e operacional).
- concretização da CCG como agência genuína de apoio ao desenvolvimento, papel que ela teve que garantir de maneira progressiva com a introdução da atividade de Habitação Social e dos novos instrumentos de co-financiamento ditados pelos planos setoriais, além das soluções de equity privado.
- modernização do limite da CCG para permitir que ela não apenas se adapte à sua nova missão de ampliação, mas também para que ela preveja as necessidades do mercado sob uma visão proativa, a fim de maximizar seu impacto econômico e social.

A nova visão se instala praticamente em continuidade das abordagens que condicionaram a evolução da instituição desde 1997 e que a prepararam progressivamente para iniciar esta fase vista como decisiva para seu futuro em razão de um contexto de intervenção que se tornou particularmente complexo e imprevisível. As principais fases desta evolução podem ser resumidas da seguinte maneira:

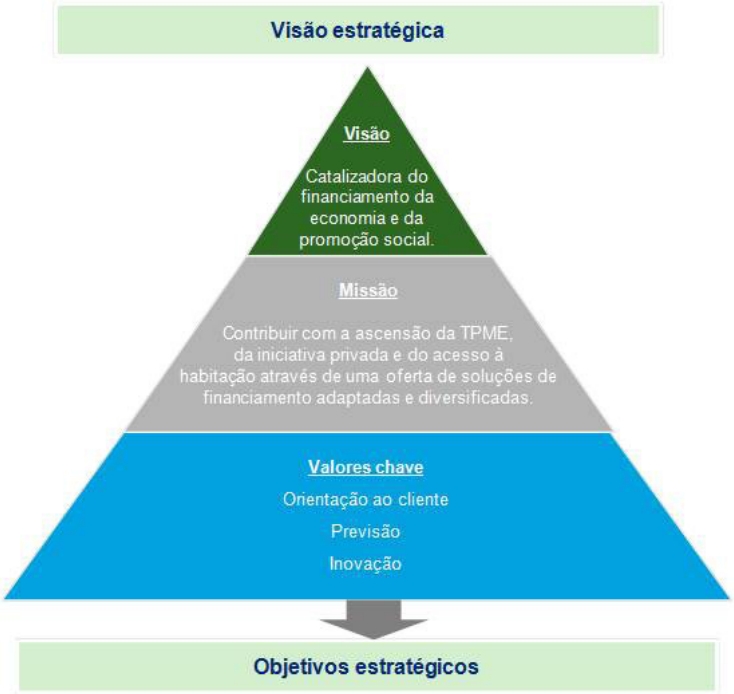
*Figura 07: Fases de evolução*




*Fonte: Elaboração própria*

Com base nesta reflexão e após ter envidado um esforço intensivo de escuta e de diálogo com suas parceiras chave, a visão de desenvolvimento da CCG, com horizonte em 2021, foi declinada de acordo com o posicionamento, a missão e os objetivos estratégicos a seguir:

*Figura 08: Estratégia*




*Fonte: Elaboração própria*

A nova visão permitirá que a CCG desempenhe seu papel como elo essencial para a distribuição efetiva dos financiamentos garantidos por políticas econômicas e sociais para benefício de seus destinatários e beneficiários finais (PME e doméstico), aproveitando a eficiência do dispositivo construído em torno da CCG, de um lado, e da experiência e da rede de parcerias desenvolvidas pela instituição, de outro lado.

A declinação da nova visão necessitará de um grande projeto de modernização profunda da instituição que cobrirá, essencialmente, os seguintes componentes:

*Figura 09: Aspectos da modernização da CCG*

*Fonte: Elaboração própria*

A implementação dos projetos possuirá um lote de novidades que marcarão para sempre o desenvolvimento futuro da instituição através, particularmente:

- da adoção das best practices internacionais em matéria de governança;
- uma precificação otimizada dos serviços, a possibilidade de angariar fundos no mercado e no exterior, além do envolvimento das regiões;
- uma política de gestão integrada dos riscos (ERM) intimamente relacionada à gestão estratégica, financeira e operacional da atividade.

Capítulo

# 3

# SISTEMAS DE GARANTÍAS NACIONALES Y ESQUEMAS DE REAFIANZAMIENTOS

REGAR
red iberoamericana
de garantías

SEBRAE

# BRASIL - O SISTEMA ESTADUAL DE GARANTIAS PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO ESTADO DO PARANÁ

Flavio Locatelli Junior - Coordenador de Serviços Financeiros Sebrae/PR

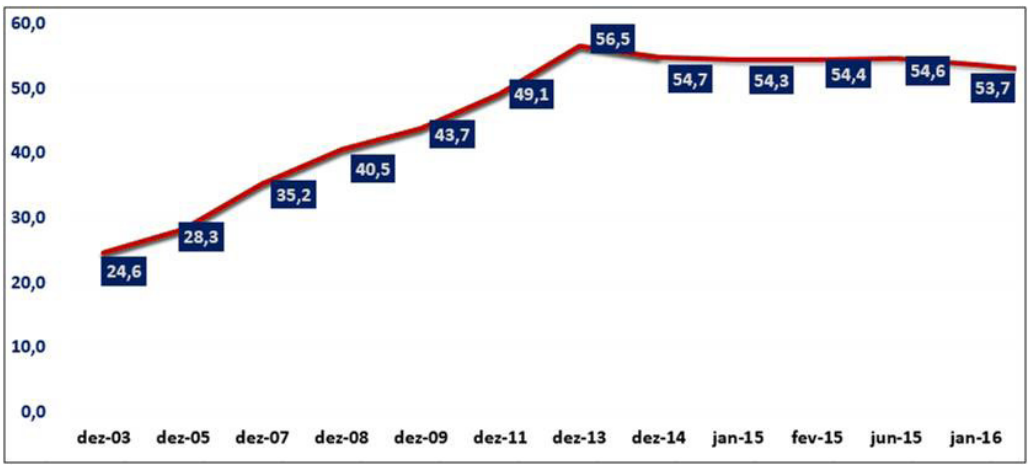
## 1. Dificuldades e Perspectivas de acesso ao Sistema Financeiro Nacional pelas Micro e Pequenas Empresas

A dificuldade de acesso pelas empresas ao buscarem recursos para financiamentos em instituições financeiras sejam elas públicas ou privadas, ganham dimensões, sobretudo para o segmento das micro e pequenas empresas, as MPEs.

Dentre os principais obstáculos ao desenvolvimento, segundo empresas de todo o mundo, a falta de financiamento é o fator mais prejudicial. Estes estudos foram realizados pelo Banco Mundial (2000) sobre o "acesso das pequenas e médias empresas ao financiamento". As pesquisas realizadas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae chegam a esta mesma constatação.

Especificamente no caso do Brasil, apesar do Sistema Financeiro ser desenvolvido, dotado de elevada solidez patrimonial e amplo controle das atividades, principalmente após a implantação do Sistema de Central de Risco do Banco Central, existe uma lacuna no tocante em atender às necessidades de serviços financeiros das micro e pequenas empresas. Constata-se também que há ampla demanda por crédito ainda não atendida, sendo o seu acesso menor que as necessidades de financiamento das atividades empresariais. Corrobora com esta visão, a baixa relação entre o Produto Interno Bruto nacional e o volume das operações de crédito do Sistema Financeiro, se comparado a países com economias mais desenvolvidas ou do mesmo patamar que a brasileira. Entre os anos de 2003 a 2013, o volume de crédito no Brasil avançou do patamar de 24,6% a 56,5% em relação ao Produto Interno Bruto – PIB, conforme demonstrado na figura 1.

*Figura 1 – Volume de crédito em % do PIB*



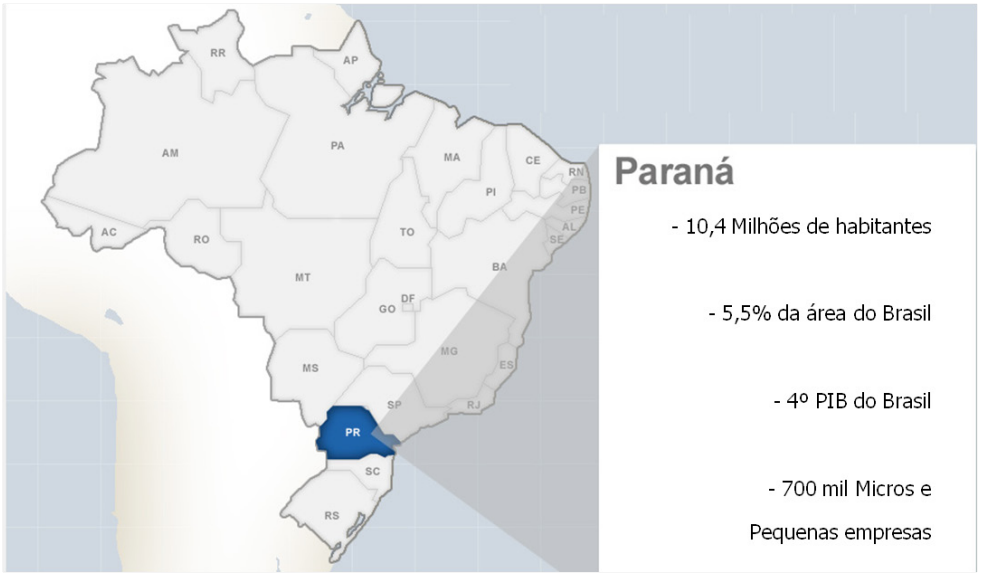

*Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Sebrae/PR*

Comprovadamente, a evolução do volume de crédito disponibilizado no mercado brasileiro cresceu, mas mesmo com esta evolução micro e pequenas empresas enfrentam dificuldades para o acesso aos recursos financeiros para incrementar as suas atividades. Para as empresas, devido aos atuais fatores econômicos no Brasil, o crédito nos últimos doze meses sofreu redução em 0,5% no saldo das operações, tornando-se urgente o fortalecimento de ações e soluções para os pequenos negócios ampliarem o acesso ao crédito.

## 2. O cenário de acesso a crédito para os pequenos negócios no Estado do Paraná

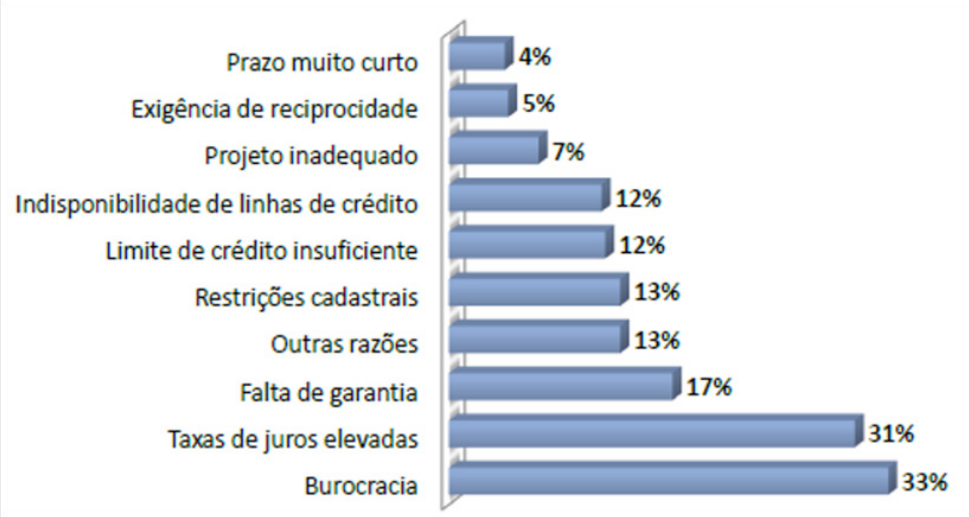
O estado do Paraná é uma das 27 unidades federativas do Brasil, localizado na Região Sul. Faz divisa com os estados do Mato Grosso do Sul a noroeste, São Paulo ao norte e ao leste, Santa Catarina ao sul e com os países Argentina a sudoeste e Paraguai a oeste. Está subdividido em 399 municípios. Sua capital é o município de Curitiba.

*Figura 2: Mapa do Estado do Paraná e principais indicadores*




No estado do Paraná, os indicativos da restrição de acesso ao crédito se confirmam através de pesquisa encomendada pelo Sebrae/PR (2008, 2009, 2010 e 2014), onde constata-se que um dos fatores impeditivos para as micro e pequenas empresas são a falta de garantias. A pesquisa foi realizada em 6 mesorregiões do estado: Oeste, Sudoeste, Norte, Noroeste, Centro Sul e Leste, com empresas do segmento da indústria, comércio e serviços, contemplando 96 municípios. A figura 3 apresenta os principais motivos para não terem acesso a crédito, destacando a burocracia (33%), seguido de taxas de juros (31%) e falta de garantia (17%).

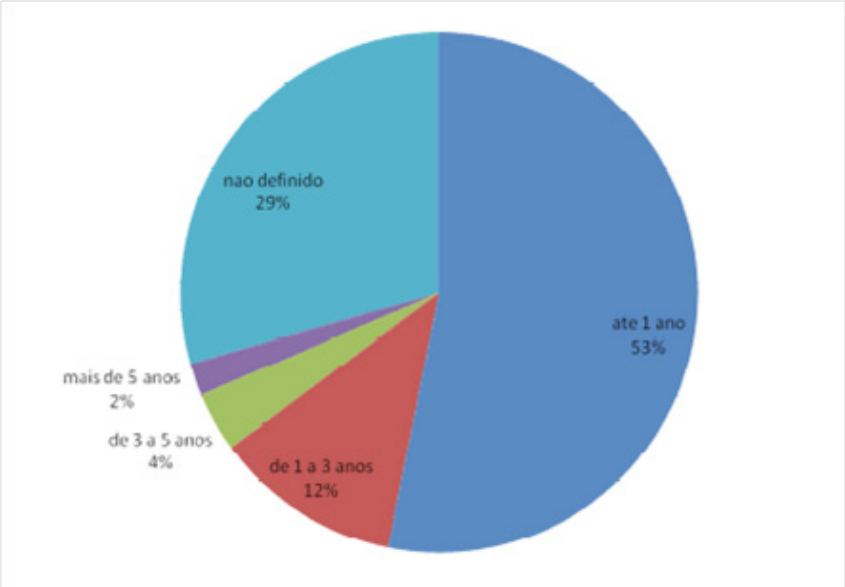
*Figura 3: Motivos para ter acesso ao crédito negado*




*Fonte e Elaboração: Sebrae/PR*

Na pesquisa realizada, além dos indicadores demonstrados que restringem o acesso ao crédito, evidencia-se também outro fator preocupante, como se pode observar na figura 4. Em 30% das micro e pequenas empresas constata-se a ausência de planejamento e para outras 53% o planejamento é realizado, mas o horizonte do plano está limitado ao período de um ano. Inquietante é a conseqüência desses indicadores, pois através dessa prática a empresa sofre o circulo vicioso de não programar seus investimentos e recorre a recursos financeiros inadequados para a sua necessidade, principalmente para resolver situações emergenciais.

*Figura 4: Horizonte de Planejamento dos Pequenos Negócios*

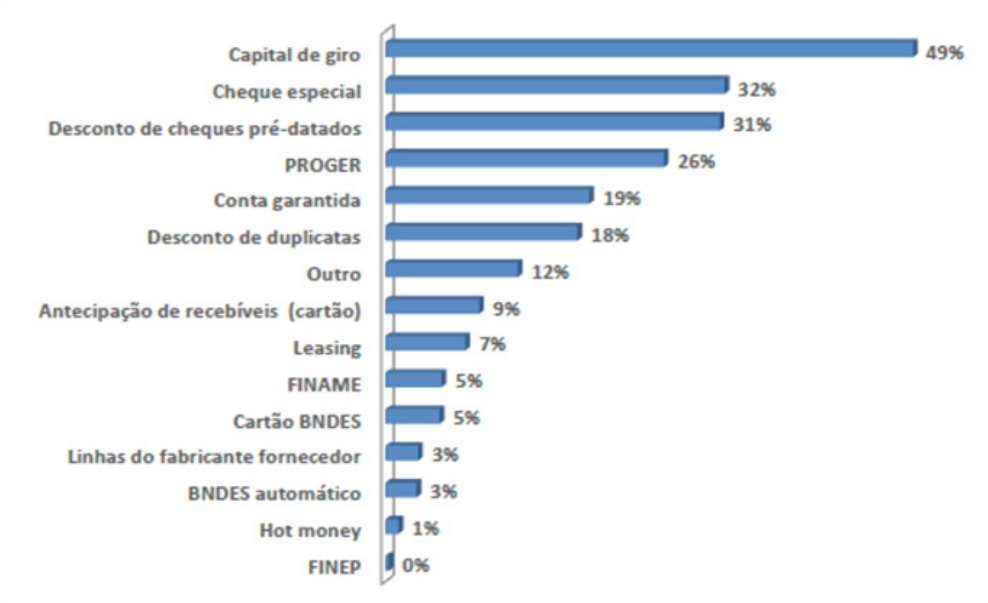



*Fonte e Elaboração: Sebrae/PR*

A ausência quase que total ou limitada de planejamento nas pequenas empresas impacta diretamente na utilização de recursos financeiros e corrobora com esse fato os indicadores da destinação do crédito demonstrado na figura 5, pois para acima de 50% das empresas entrevistadas os recursos são utilizados

para suprir necessidades de curto prazo, e originalmente são recursos com maior custo de captação, onerando dessa forma os financiamentos alavancados, impactando negativamente o resultado da empresa.

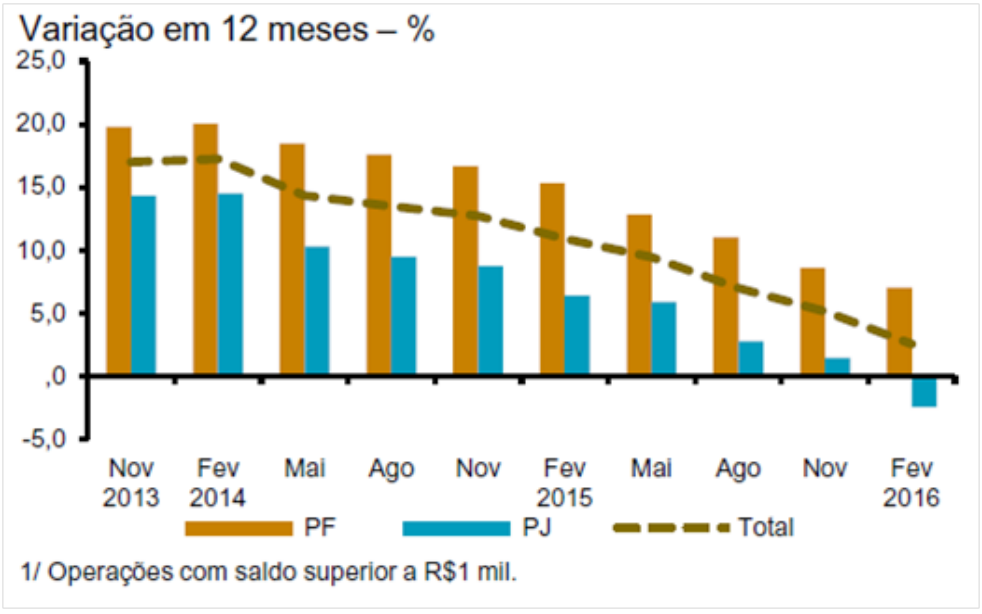
*Figura 5: Linhas de crédito mais utilizadas*




*Fonte e Elaboração: Sebrae/PR*

Além das dificuldades de acesso a crédito inerentes ao processo de captação, como demonstrado na pesquisa, o atual momento econômico brasileiro impacta na disponibilização dos recursos para as empresas. Segundo o Boletim Regional do Banco Central, publicado em abril de 2016, demonstra que o saldo da carteira de pessoa jurídica no Paraná, recuou 2,2% no trimestre e 2,4% nos últimos doze meses.

*Figura 6: Evolução do Saldo das Operações de Crédito no Paraná*




*Fonte: Boletim Regional do Banco Central*

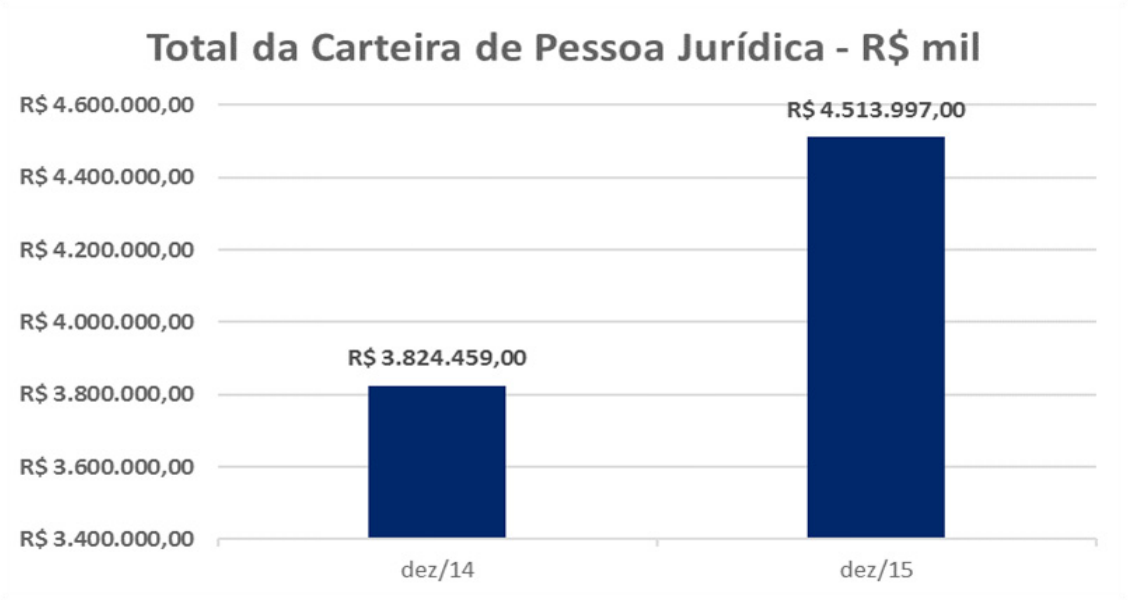
## 3. Instrumentos para a melhoria no acesso ao crédito para os pequenos negócios.

Consideramos que a ampliação do acesso ao crédito pelas micro e pequenas empresas ocorrerá de uma forma mais acentuada com a redução da assimetria das informações no sistema financeiro nacional, e para efetivamente termos a ampliação da participação das pequenas empresas no volume de crédito no Brasil, metodologias de aproximação do crédito produtivo e orientado necessitam ser estimuladas em maior escala. Modelos como programas de microcrédito e cooperativas financeiras destacam-se na contribuição desse processo.

Especificamente, sem dúvida alguma, o modelo de cooperativas financeiras vem contribuindo significativamente para que as micro e pequenas empresas acessem o sistema financeiro, utilizando produtos e serviços mais adequados à sua necessidade e realidade. A atuação local e regional das cooperativas fortalece não somente as pequenas empresas, mas contribui na melhoria do ambiente de negócios em toda a região de atuação.

Segundo dados disponibilizados pelo Banco Central, no relatório de dados selecionados de Entidades Supervisionadas – IFdata, houve um acréscimo de 18% no volume de crédito para pessoas jurídicas na carteira das cooperativas de crédito no Paraná, do período compreendido entre dezembro de 2014 a dezembro de 2015, demonstrando que as cooperativas financeiras contribuem no acesso a crédito para os pequenos negócios. Se compararmos esse resultado com a evolução da carteira de crédito para pessoa jurídica do sistema financeiro no Paraná, onde recuou em 2,4% nos últimos doze meses, a contribuição do cooperativismo é fundamental para o acesso a recursos pelas pequenas empresas.

*Figura 7: Evolução da Carteira de Crédito nas Cooperativas de Crédito do Paraná*




*Fonte: IFdata do Banco Central – Elaboração: Sebrae/PR*

Para contribuir no processo de acesso a crédito, merecem destaque nesse cenário os mecanismos de garantias, tais como os Fundos de Avais, os quais possuem características de possuir recursos limitados e transitórios, geralmente de origem governamental ou de cooperação internacional.

Até o ano de 2007 identificavam-se três fundos de avais com abrangência nacional em funcionamento no Brasil, a saber: o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas - FAMPE, administrado pelo Sebrae; o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda - FUNPROGER, administrado pelo Banco do Brasil; e o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade - FGPC, criado e administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ambos de abrangência nacional. Em 2009, através da Medida Provisória 464 - Art 7º, o Governo Federal criou o Fundo Garantidor de Crédito para os Empreendedores Individuais, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Como desdobramento dessa legislação foi possível a criação de mais dois fundos de avais de abrangência nacional: o Fundo Garantidor de Investimentos – FGI que é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Fundo Garantidor de Operações – FGO, sendo este gerido pelo Banco do Brasil.

Mais recentemente o Sebrae estimulou a implementação de outro mecanismo de garantia com característica mutualista, as Sociedades de Garantia de Crédito - SGC, que são destinadas à prestação de garantias complementares aos seus associados, conforme exigência do sistema financeiro. Possuem também o objetivo de prestação de avais técnicos e comerciais, bem como de serviços correlatos ao assessoramento financeiro para seus sócios, micro, pequenas e médias empresas.

As Sociedades de Garantia de Crédito são formadas essencialmente por empresas, mas podem também ter a participação de entidades públicas e outros apoiadores. Seu objetivo principal é a promoção da competitividade e desenvolvimento empresarial, por meio do acesso ao crédito e assessoria financeira para as empresas associadas. Muito mais que um mecanismo de garantia, as Sociedades de Garantia de Crédito conseguem melhorar as negociações de crédito junto às instituições financeiras para os pequenos negócios associados ao sistema porque conciliam a metodologia de concessão de crédito orientado com o fundo garantidor.

O Brasil ainda ressente de uma legislação que normatize a natureza jurídica das Sociedades de Garantias de Crédito. O antigo Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, Lei Nº 9.841/1999, trazia a figura da "Sociedade de Garantia Solidária", que respaldava legalmente sua constituição em solo nacional. A Lei 9.841 foi revogada, sendo substituída pela Lei Complementar Nº123 (Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas), que trazia em seu corpo o artigo número 60, que trataria especificamente sobre o tema. Entretanto, o artigo 60 foi vetado.

Em seu lugar foi incluída pela Lei Complementar 127 de 2007 o seguinte texto:

> *"Art. 60-A. Poderá ser instituído Sistema Nacional de Garantias de Crédito pelo Poder Executivo, com o objetivo de facilitar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte a crédito e demais serviços das instituições financeiras, o qual, na forma de regulamento, proporcionará a elas tratamento diferenciado, favorecido e simplificado, sem prejuízo de atendimento a outros públicos-alvo.*
>
> *Parágrafo único. O Sistema Nacional de Garantias de Crédito integrará o Sistema Financeiro Nacional ".*

Desde a publicação da Lei Complementar 127/07, não houve qualquer evolução para a instituição do Sistema Nacional de Garantias, tendo somente em 2014 a publicação da consulta pública pelo Banco Central do Brasil para a criação do marco legal para a regulação das Sociedades de Garantia de Crédito, mas que mesmo após muitas contribuições dos envolvidos no processo, também ainda não foi efetivada.

## 4. O Sistema Estadual de Garantias para as Micro e Pequenas Empresas no Estado do Paraná

Nos últimos anos, ficou mais evidente a importância dos pequenos negócios no processo de desenvolvimento econômico das nações, notadamente quando se evolui para um processo que seja includente, sustentável e que permita a geração de oportunidades em todo o território de uma determinada sociedade.

Para melhorar o desempenho dos pequenos negócios e possibilitar que possam contribuir plenamente no processo de desenvolvimento da sociedade, fundamental é criar um ambiente de negócios que levem em conta as particularidades desta categoria de empresas.

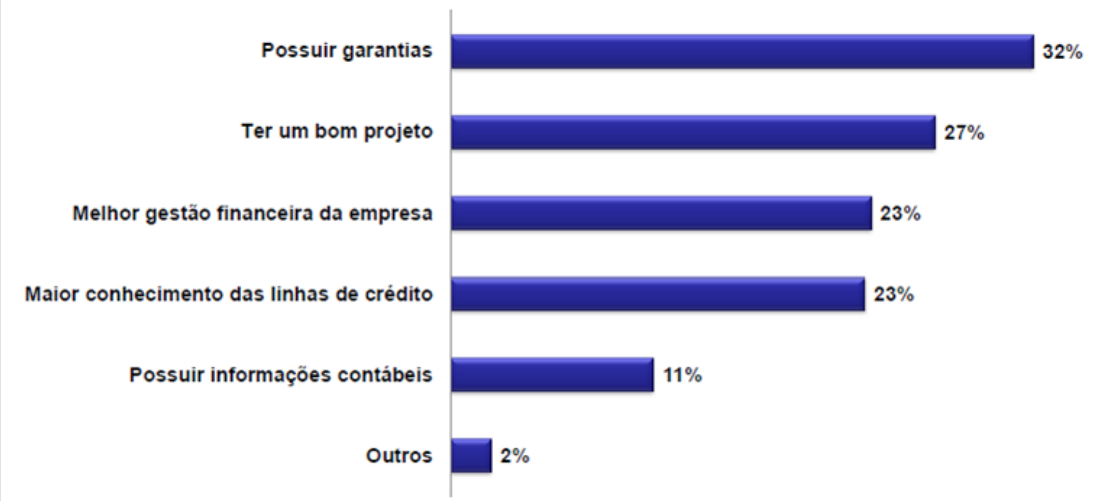
Em pesquisa realizada pelo Sebrae, sobre quais medidas de apoio os empresários necessitam para continuar seus negócios, refletindo necessidades para continuarem ou melhorarem sua competitividade, 63% apontaram que o crédito preferencial com juros e prazos é uma dessas medidas que impactam no êxito das suas atividades.

Alinhado a essa estratégia, o Sebrae/PR em conjunto com diversos parceiros, desenvolve iniciativas focadas na inclusão financeira dos pequenos negócios do Estado. Mais que o tratamento diferenciado aos empreendedores, as metodologias empregadas no crédito produtivo e orientado, oportuniza aos pequenos negócios o acesso a recursos financeiros em melhores condições que o sistema financeiro tradicional oferta, por possuir facilidade em adequar o processo aliado à necessidade do negócio.

As ações focadas em três eixos de atuação, estimulando o acesso à informação, a potencialização do acesso e a metodologia de crédito orientado, buscam fortalecer o círculo virtuoso da inclusão financeira, contribuindo para proporcionar o acesso ao crédito às micro e pequenas empresas, promover a adequada inclusão financeira com a melhoria nas condições de negociação, propiciando a retenção de recursos nos caixas das empresas e consequentemente contribuindo para a maior circulação de recursos na economia local.

Na pesquisa realizada pelo Sebrae/PR quanto ao uso dos recursos financeiros, é evidenciado que os mecanismos de garantia propiciam melhores condições de acesso ao crédito, onde o fator garantias contribui em 32% para que as micro e pequenas empresas possam obter êxito na solicitação do financiamento, conforme demonstrado na figura 8.

*Figura 8: Fatores que contribuíram para a obtenção do crédito*




*Fonte e Elaboração: Sebrae/PR*

Com esses indicadores da importância do crédito orientado e produtivo aliado a garantias complementares na contribuição de acesso a crédito para as micro e pequenas empresas, o Sebrae/PR identificou a oportunidade de desenvolver o Sistema de Garantia de Crédito no Estado do Paraná, a partir da Chamada Pública do Sebrae em 2008. Por meio dessa política de estímulo, foram criadas seis Sociedades de Garantia no Estado, com caráter mutualista, pelo protagonismo de empresários e lideranças empresariais, incentivados por entidades representativas empresariais, entidades de fomento e desenvolvimento, Cooperativas de Crédito e Sebrae/PR. As seis Sociedades de Garantia de Crédito possuem regiões de atuação específicas, conforme demonstrado na figura 9.

*Figura 9: Mapa do Sistema de Garantia para Micro e Pequena Empresa no Estado do Paraná*

*Fonte e Elaboração: Sebrae/PR*

## 4.1 Sociedade de Garantia do Sudoeste do Paraná – GARANTISUDOESTE

A iniciativa, visando instituir uma entidade garantidora de crédito com foco de atuação junto às micro e pequenas empresas na região Sudoeste do Paraná, teve início em 2004, uma vez que foi objeto de discussão no Grupo Temático de Crédito do Fórum da MESOMERCOSUL.

A GARANTISUDOESTE foi constituída em 2009 e em 2011 teve início das operações estando sediada no município de Francisco Beltrão e sua área de atuação abrange 42 municípios da região. Os apoiadores na criação foram a Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná e a Agencia de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná.

## 4.2 Sociedade de Garantia do Noroeste do Paraná – NOROESTE GARANTIAS

Em 2006 iniciou-se a idéia de constituir uma Sociedade de Garantia para a região Noroeste do Paraná. Essa iniciativa foi realizada através da sensibilização das Lideranças para a importância do Projeto.

A NOROESTE GARANTIAS foi constituída em 2008 e o início das operações foi em 2011 estando sediada no município de Maringá e sua área de atuação abrange 115 municípios da região. Os apoiadores na criação foram as Associações Comerciais da região, Cooperativas de Crédito e Sindicatos do Comercio Varejista.

## 4.3 Sociedade de Garantia do Oeste do Paraná – GARANTIOESTE

A intenção de constituir uma Sociedade de Garantia de Crédito na região Oeste do Paraná surgiu, após as lideranças locais conhecerem as iniciativas da região Noroeste e Sudoeste.

A GARANTIOESTE foi constituída em 2009 e o início das operações foi em 2011 estando sediada no município de Toledo e sua área de atuação abrange 50 municípios da região. Os apoiadores na criação foram as Associações Comerciais da região e Cooperativas de Crédito.

## 4.4 Sociedade de Garantia do Norte do Paraná - GARANTINORTE

As lideranças empresariais da região Norte do Paraná vinham estudando o tema e acompanhando as outras SGC no estado. Algumas dessas lideranças participaram na missão internacional organizada pelo Sebrae/PR ao XIV – Fórum Ibero Americano de Sistemas de Garantia e Financiamento para micro e pequenas empresas, em setembro de 2009 na cidade de Lisboa – Portugal, onde se pode observar a experiência de vários países que implantaram sistemas de garantia de crédito.

A GARANTINORTE foi constituída em 2011 o início das operações foi em 2015 estando sediada no município de Londrina e sua área de atuação abrange a região norte do estado. Os apoiadores na criação foram as Associações Comerciais da região e Cooperativas de Crédito.

## 4.5 Sociedade de Garantia do Centro Sul do Paraná - SGC CENTRO SUL

A constituição da Sociedade de Garantia de Crédito na região Centro Sul do Paraná foi realizada pela iniciativa de um grupo de lideranças da cidade de Guarapuava, principalmente pelo acompanhamento da evolução do sistema no Estado. Algumas dessas lideranças também participaram na missão internacional organizada pelo Sebrae/PR ao XIV – Fórum Ibero Americano de Sistemas de Garantia e Financiamento para micro e pequenas empresas, em setembro de 2009 na cidade de Lisboa – Portugal.

A SGC CENTRO SUL foi constituída em 2011 o início das operações foi em 2014 estando sediada no município de Guarapuava e sua área de atuação abrange 27 municípios na região. Os apoiadores na criação foram as Associações Comerciais da região e Cooperativas de Crédito.

## 4.6 Sociedade de Garantia do Sul do Paraná - GARANTISUL

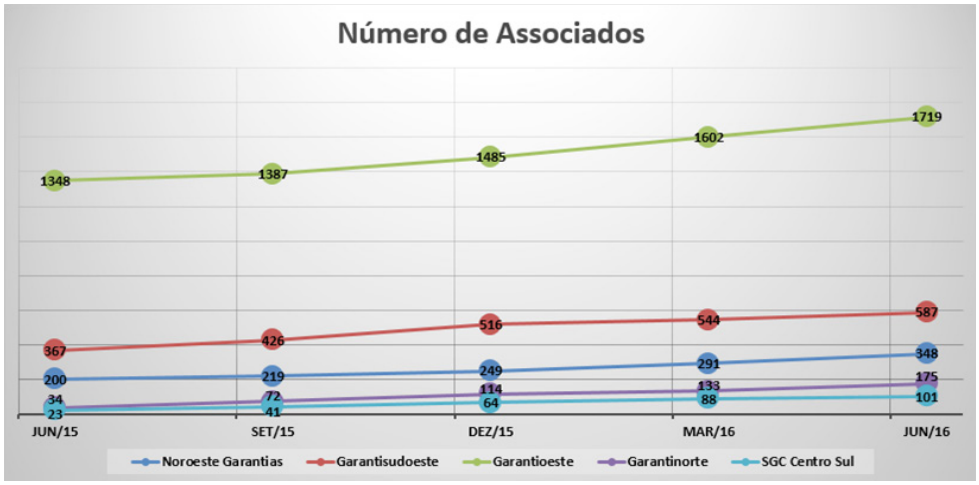
O desafio de constituir uma Sociedade de Garantia de Crédito em uma Capital de estado, seja pelas dimensões envolvidas, seja em virtude do menor perfil cooperativista se comparado com as outras regiões do estado, foram incentivos para a articulação institucional de um grupo de lideranças da cidade de Curitiba. Algumas dessas lideranças participaram na missão internacional organizada pelo Sebrae/PR ao XIV – Fórum Ibero Americano de Sistemas de Garantia e Financiamento para micro e pequenas empresas, em setembro de 2009 na cidade de Lisboa – Portugal.

A GARANTISUL foi constituída em 2015 e terá o início das operações em 2016 ficando sediada no município de Curitiba e sua área de atuação abrange a região metropolitana e litoral. Os apoiadores na criação foram as Associações Comerciais da região e Cooperativas de Crédito.

## 4.7 Resultados

Os resultados das cinco Sociedades de Garantia de Crédito em operação no Estado do Paraná são muito animadores pelo aspecto de crescimento das instituições, mas principalmente pelo benefício já conquistado para as micro e pequenas empresas associadas, atuando efetivamente na redução na taxa de juros, maiores prazos e valores adequados à necessidade dos pequenos negócios, consequência da política operacional de proximidade na análise e concessão dos recursos.

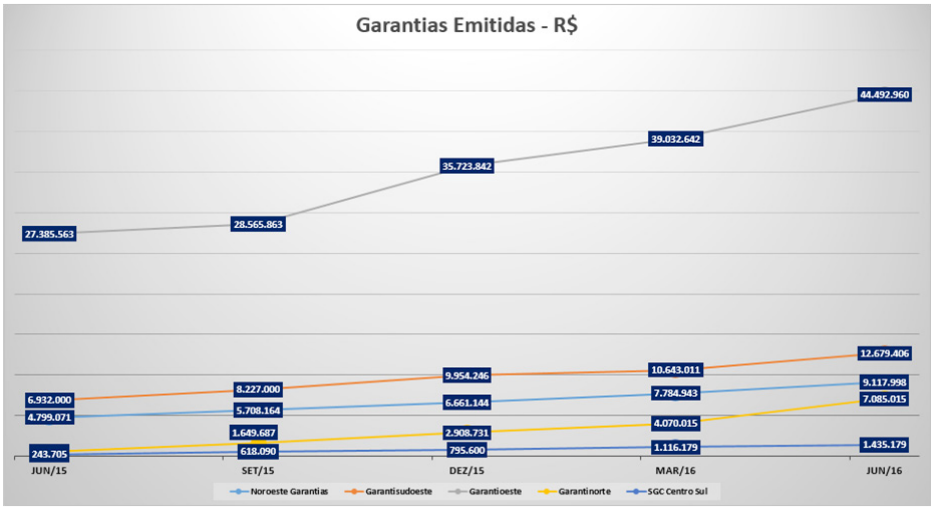
*Figura 10: Evolução do Número de Associados – SGC Paraná*




*Fonte e Elaboração: Sebrae/PR*

Conforme demonstrado na figura 10, o número de micro e pequenas empresas associadas nas Sociedades de Garantia de Crédito do Paraná cresceram 9,47% no primeiro trimestre de 2016 e 10,23% no segundo trimestre de 2016, portanto obtiveram um expressivo crescimento de 20,68% nos seis primeiros meses de 2016.

*Figura 11: Evolução do Volume de Garantias – SGC Paraná*




*Fonte e Elaboração: Sebrae/PR*

Com o aumento de empresas associadas, o volume de garantias concedidas para as micro e pequenas empresas associadas nas Sociedades de Garantia de Crédito do Paraná cresceram 11,78% no primeiro trimestre de 2016 e 19,42% no segundo trimestre de 2016, portanto obtiveram um significativo crescimento de 33,49% no volume de garantia nos seis primeiros meses de 2016, conforme demonstrado na figura 11. Segundo os indicadores de desempenho das Sociedades de Garantias em operação no Brasil, as SGC paranaenses representam 60,0% das garantidas emitidas, confirmando que no Paraná está a maior representatividade do sistema.

Os números são muito mais expressivos se avaliarmos a evolução da carteira de garantias das Sociedades de Garantia de Crédito no Paraná nos últimos doze meses, onde alcançou a fantástica marca de 87,24% de crescimento. Comparativamente, o volume de crédito no Brasil no mesmo período cresceu somente 2,0% sendo que nos últimos doze meses, sofreu uma redução de 0,5% na carteira para pessoas jurídicas e especificamente no Paraná, recuou 2,4% no mesmo período, comprovando, portanto, a decisão acertada de implantação do Sistema de Garantias de Crédito para as micro e pequenas empresas no Estado do Paraná.

## 5. A Constituição do Fundo Regional no Estado do Paraná

Com os resultados alcançados pelas Sociedades de Garantia de Crédito do Paraná, cujas atuações são de 1° nível, ou seja, atuam diretamente com seus associados, e para acompanhar a evolução das SGC Paranaenses e suportar a demanda existente, fica urgente a criação da Sociedade de Garantia de Crédito no Paraná de 2° nível, com o intuito de fortalecer o sistema de garantias que está sendo implantado e minimizar os riscos operacionais envolvidos no processo.

Nos últimos anos, com as visitas técnicas realizadas pelo Sebrae/PR e gestores das SGC do Paraná, foram buscados modelos existentes e que possibilitassem a adoção de um modelo para o sistema paranaense. Dos modelos existentes, alguns estão sendo inspiradores para a constituição da SGC de 2º nivel no Paraná.

Com o modelo proposto, serão necessários recursos adicionais para a constituição do fundo, mas há a possibilidade de considerar recursos estaduais com aporte do Governo do Estado por meio do fundo garantidor para micro e pequenas empresas que será operacionalizado no ano de 2017. E além do parceiro estadual, é possível alavancar recursos no Fundo Garantidor de Investimento – FGI do BNDES, fundo próprio das SGC, Sebrae e Instituições de Desenvolvimento.

Além do fundo garantidor com abrangência estadual, a constituição da SGC de 2º nível terá papel fundamental na organização das SGC de 1º nível no tocante a centralização de serviços, reduzindo custos operacionais, buscando maior representatividade junto às Instituições Financeiras, e a consolidação do marco regulatório junto ao Banco Central, reduzido os riscos nas SGC de 1º nível dando maior segurança ao sistema e principalmente, atuando junto ao poder público para buscar o reconhecimento da sua importância como componente nas leis e ações de políticas públicas de incentivo e fomento para a micro e pequenas empresas do Paraná.

Importantes passos já foram dados, como a inserção de um capítulo específico para apoio ao crédito e às Sociedades de Garantia de Crédito na Lei Geral Estadual das Micro e Pequenas Empresas, Lei Complementar 163/13, o que possibilita avançar no apoio à SGC de 2º nível. Além disso, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, órgão fiscalizador dos recursos municipais, em um trabalho do Sebrae/PR com a Associação dos Municípios junto a esse órgão, publicou o Acórdão 472/12, possibilitando o aporte de recursos municipais nas SGC de 1º nível. No ano de 2015, o município de Toledo, na região Oeste do Estado, foi o primeiro município paranaense que efetuou aportes em uma SGC, contribuindo significativamente para os pequenos negócios do município.

## 6. A busca do conhecimento

Durante o processo de constituição das Sociedades de Garantia de Crédito no Paraná, as entidades empresariais envolvidas nas respectivas regiões, juntamente com o Sebrae, foram incansáveis na busca de boas práticas sobre o tema além da participação em Fóruns Nacionais e Internacionais. Em 2009, o Sebrae/PR, para estimular o desenvolvimento do projeto, organizou e coordenou missão técnica composta por lideranças públicas e privadas do estado para visitar a GARANTIZAR SGR, Sociedade de Garantia Recíproca da Argentina. Na visita, foi possível conhecer as práticas operacionais da entidade que atua nesse segmento desde 1997.

Ainda em 2009, o Sebrae/PR organizou missão técnica, também composta por lideranças públicas e privadas do estado para participar do XIV Fórum Ibero Americano de Sistema de Garantia e Financiamento para as Micro e Pequenas Empresas realizado em Lisboa, Portugal. Na missão técnica, além da participação no Fórum, foi possível realizar visitas de intercambio na cidade de Bolonha – Itália e Mondragon – Espanha. Desde o ano de 2008, as SGC Paranaenses participam do Fórum Ibero Americano de Garantias, que foi fundamental no apoio da constituição das SGC Paranaenses e principalmente, o apoio da Regar no processo de multiplicação do conhecimento e da tecnologia empregada para as SGC.

Fundamental apoio também foi a parceria do Sebrae/PR e a Região Emilia-Romagna na Itália, propiciando coletar novos conhecimentos além de contribuir no intercambio técnico entre as Sociedades de Garantia de Crédito do Paraná e os CONFIDIS locais. Por meio dos encontros realizados na cidade de Bolonha em 2009, e na cidade de Curitiba em 2010 e 2012, foi possível realizar trocas de informações e ampliar o conhecimento sobre o tema, fortalecendo o processo de constituição das Sociedades de Garantia de Crédito no Paraná.

## 7. Conclusões

Algum tempo atrás, um cientista comentou que comprovar uma nova teoria física era como se fosse construir um prédio ao inverso, ou seja, a teoria seria o teto do edifício e, a cada avanço nas pesquisas, era um alicerce desse prédio que estava sendo colocado, para que, ao final, com a teoria comprovada, teria o edifício construído.

Essa discussão é interessante porque remeteu ao processo de constituição das Sociedades de Garantia de Crédito no Brasil. Bem como a teoria dos cientistas, as SGC partiram de uma teoria nova no país e buscam se firmar em uma base sólida. Até o momento, os resultados alcançados com as SGC no Paraná são extremamente animadores, pois proporcionam o acesso dos pequenos negócios ao crédito em condições melhores que o mercado oferece. E com um grande diferencial, a orientação e assessoria recebida pela empresa. Baseado nessa teoria, os pilares de sustentação das SGC estão sendo consolidados.

A Constituição das Sociedades de Garantia de Crédito no Paraná assim como no Brasil estão sendo realizados através de um intenso processo de aprendizagem, através de visitas internacionais, especificamente na Argentina, Portugal, Itália e Espanha ou por meio da participação em Fóruns Nacionais e Internacionais sobre o tema.

Com seis Sociedades de Garantia de Crédito constituídas no estado e mais o processo de constituição da SGC de 2º nível, o Paraná caminha a passos largos para se tornar referencia nacional sobre o tema. Este fato deve-se à imersão total no conteúdo pelos envolvidos nos trabalhos buscando formas inovadoras no Sistema Financeiro Nacional para viabilizar as entidades de garantia.

# 8. Bibliografia

BANCO CENTRAL DO BRASIL – Sistema Gerenciador de Séries Temporais – SGS.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Boletim Paraná em Números.

Sebrae/PR. Relatório de Pesquisa: Região Noroeste e Sudoeste. Paraná: Sebrae/PR, 2008.

Sebrae/PR. Relatório de Pesquisa: Região Oeste. Paraná: Sebrae/PR, 2009.

Sebrae/PR. Relatório de Pesquisa: Região Centro Sul e Norte. Paraná: Sebrae/PR, 2010.

Sebrae/PR. Relatório de Pesquisa: Região Leste. Paraná: Sebrae/PR, 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – Boletim Regional do Banco Central do Brasil, Abril de 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – Dados Selecionados de Entidades Supervisionadas, Junho de 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – Relatório de Política Monetária e Operações de Crédito do Sistema Financeiro, Junho de 2016.

Sebrae. Relatório de Indicadores de Desempenho das Sociedades de Garantia de Crédito, Junho de 2016.

Locatelli JR. Flavio. Expansión y marco legal para las SGC brasileñas e o Fundo Estadual de 2º nivel reafianzador de las SGC Paranaenses. Lima, Peru. XX Foro Ibero Americano de Sistemas de Garantias e Financiamento para as Pequenas Empresas, setembro de 2015.

# CHILE - REAFIANZAMIENTO DE FOGAPE a SGRs

Alessandro Bozzo Toselli - Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios de Chile, FOGAPE

## 1. Introducción

La presente publicación tiene por objetivo entRegar un breve resumen sobre el funcionamiento y particular operación de FOGAPE, o Fondo de Garantía Estatal Para Pequeños Empresarios de Chile, el que en el tiempo ha ido evolucionando hacia un sistema integrado con diversos actores participantes, públicos y privados, empresariales, financieros, de fomento y de garantías publico-privadas (además de otros), siendo al final más que un Fondo de Garantías, sino el motor de la creación del Sistema Nacional de Garantías en Chile. Consecuentemente con lo anterior, desde hace más de 10 años FOGAPE viene siendo considerado como uno de los importantes referentes en el tema de garantías a nivel internacional. Lo anterior ha implicado que el sistema de garantías parciales de FOGAPE y sus prácticas hayan sido objeto de importantes estudios y que actualmente se esté replicando su modelo en diversos países, con las variantes ajustadas a las distintas realidades de cada lugar.

En particular esta presentación se referirá al reafianzamiento que otorga FOGAPE a las Entidades o Instituciones de Garantía Reciprocas (IGRs o SGRs) aprobadas por Ley el año 2007 en Chile, y la misión que se otorgó a FOGAPE de dar reafianzamiento (similar a un reaseguro sobre un seguro) a dichas instituciones. El objetivo de esta operación fue dar mayor solidez y capacidad de impactar en las mejores condiciones de acceso al crédito de las MIPYMEs cuando lo hacen por intermedio de estas nuevas instituciones.

## 2. Antecedentes Generales de FOGAPE

FOGAPE es una persona jurídica de derecho público, creada por ley, con capital propio aportado en un 100% por el Estado de Chile y administrado y representado legalmente por BancoEstado.

Fue creado en 1980, período durante el cual fueron instaurados varios sistemas de garantía en la región, (Colombia (79), Ecuador (80), Perú (81) etc...). El objetivo, al igual que en el resto de los países, fue apoyar el acceso al financiamiento, principalmente de las micro y pequeñas empresas nacionales, incluyendo a los exportadores, mediante el otorgamiento de garantías parciales por hasta un 80% de un determinado financiamiento. Excepcionalmente, en períodos de crisis, se ha aceptado, por ley, el otorgamiento de garantías de FOGAPE a pasivos ya existentes (crisis asiática año 2000) o la participación de empresas medianas y un poco más grandes (crisis financiera internacional 2008 al 2010 y terremoto 2010), entre otras medidas, de forma tal de jugar un rol anti cíclico, apoyando a las empresas de menor tamaño, pero también respaldando la cadena de pago que se genera entre las empresas grandes y pequeñas.

Si bien FOGAPE existe desde 1980, su funcionamiento eficaz se inicia solo durante los últimos 15 años, luego de que este fuese relanzado mediante una completa reingeniería y rediseño de sus funciones, las cuales incluyen una serie de innovaciones que lo han transformado en una potente herramienta de acceso al financiamiento de las MIPYMEs nacionales. Algunas de estas modificaciones han sido solo de cambio de procesos, incluyendo la incorporación de nuevas funcionalidades y productos. Otras modificaciones han sido de tipo regulatorias (SBIF) y también legales (propuestas por

la administración del Fondo a los ministerios de economía y de finanzas y aprobadas por el Congreso de la República el año 2007, 2008, 2009 y 2014). Entre las modificaciones regulatorias efectuadas por la SBIF, destaca la autorización transitoria a la Banca de utilizar la garantía de FOGAPE como un mitigador de capital (autorización otorgada por la SBIF el 30 de marzo de 2009), lo que permitió que este fuese doblemente atractivo para las IFIs, pues se agregó a las provisiones por riesgo de los créditos que están garantizados por el Fondo. El uso del Fondo como garantía y como mitigador de Capital es un doble apoyo para las MIPYMEs, el que se implementa por intermedio de los operadores financieros.

En los años 2007 y 2009 se realizaron adecuaciones legales a la ley de FOGAPE para incorporar diversas mejoras. Destaca la modificación realizada el año 2007 con la creación de las Sociedades de Garantías Recíprocas mediante una ley especial que modifica a su vez la ley de FOGAPE.

## 2.1 Misión del Fondo de Garantía

"Favorecer o fortalecer el acceso al financiamiento y reafianzamiento de las MIPYMEs que carecen o presentan insuficientes garantías para acceder al sistema financiero, ya sea en forma directa o indirecta mediante el reafianzamiento de SGRs".

Para lograr este objetivo hay que tener en cuenta el impacto que puede generar un Fondo de Garantías en las MIPYMEs. Según la experiencia en FOGAPE, este impacto se presentaría en las siguientes vías:

- Por el aumento en los montos de financiamiento obtenidos producto de la disponibilidad de garantías públicas o externas al deudor.
- Por el ingreso de nuevos clientes al sistema financiero formal que antes no accedían al no disponer de garantías o respaldo patrimonial.
- Mejoramiento de las condiciones de Financiamiento, ya sea en tasa de interés, monto o en plazo de los créditos.
- Optimización de las garantías propias del deudor (Partición en diversos deudores cuando se entregan a una SGR)

## 2.2 Principales características de la Normativa de FOGAPE

FOGAPE fue creado mediante el D.L. 3.472 en 1980, donde además se confirió su administración y representación legal al Banco Del Estado de Chile (Empresa Bancaria 100% pública y autónoma del Estado) y su fiscalización y reglamentación a la SBIF. FOGAPE no puede tener personal propio, por lo cual la Administración que ejerce BancoEstado (que aporta el personal) recibe una remuneración mediante una comisión de Administración. Otras modificaciones legales se han realizado en los años 2000, 2007, 2008 y 2009.

- Instituciones Financieras Operadoras (IFIs y SGRs):
  - Instituciones financieras Supervisadas por la SBIF
  - Cooperativas supervisadas por el Ministerio de Economía
  - A partir del año 2007 las SGRs

- Beneficiarios:
  - Micro y Pequeños Empresarios (Ventas anuales de hasta aproximadamente 1,0 millón de USD al año).
  - Transitoriamente entre los años 2009 y 2010 y 2015 a 2017 empresas medianas.
  - Exportadores y Organizaciones de Pequeños Empresarios

- Patrimonio del Fondo aprox. MMUSD 200.
- Leverage máximo de 11 veces.

### 2.3 Requisitos Generales para Acceder a la Garantía (Empresas)

- Personas naturales y jurídicas, que estén formalizadas ante el Servicio de Impuestos Internos. Las empresas deben desarrollar actividades productivas o de servicios.
- La clasificación de riesgo del cliente debe ser individual y efectuada en base a un riesgo normal de acuerdo a las políticas de crédito de cada IFI y no a políticas de riesgo de excepción. La clasificación debe hacerse sin considerar la garantía del Fondo y en base a los flujos de caja del deudor.

### 2.4 Caracteristicas de los créditos que puden acceder a FOGAPE

- Destino de los financiamientos: Inversión y capital de trabajo.
- Plazo máximo de la garantía: 10 años (independientemente del plazo del crédito).
- No hay restricciones de actividades económicas (salvo las prohibidas) ni de antigüedad del Pequeño Empresario para operar.
- Comisión de Garantía directa: Se calcula en función del riesgo y es diferenciada para cada IFI. Varía entre el 1% y hasta el 2% anual sobre el monto garantizado. Las variables que inciden en el cálculo del riesgo son la siniestralidad histórica, la morosidad del portfolio de créditos garantizados por el Fondo a cada IFI, así como la posterior recuperación de garantías que hayan sido pagadas por el Fondo (incentivo a recuperar).
- Comisión de Reafianzamiento: Una prima reducida, la que resulta de aplicar un deducible por las pérdidas esperadas de cada SGR. Ambas son variables según riesgo del portfolio de la SGR con FOGAPE.
- Montos máximo de crédito a garantizar en forma consolidada por deudor:
  - USD 200.000 para Pequeños Empresarios
  - USD 200.000 para exportadores y
  - USD 1.000.000 Organizaciones de Pequeños Empresarios.
- Pago de la Garantía: A los 15 días del requerimiento efectuado por la Institución.

## 3. Resumen del Modelo de Negocios de FOGAPE

### 3.1 Modelo de Negocios de Reafianzamiento:

En este nuevo rol FOGAPE tiene la misión de otorgar reafianzamiento de los certificados de fianza que las SGRs emitan a favor de las MIPYMEs. Para cumplir con lo anterior FOGAPE ha implementado un innovador mecanismo que ha permitido el inicio del sistema de reafianzamiento en Chile y que más de 10 SGRs participen en las licitaciones del Fondo desde su creación.

Uno de los beneficios de este nuevo mecanismo de operación conjunto entre FOGAPE y las SGRs se produce porque las SGRs pueden dar garantía por el 100% (o más si se incluyen los intereses) de una operación de financiamiento, mientras que FOGAPE cuando opera como garantizador directo solo puede entRegar garantías parciales con cobertura de hasta el 80% de cada financiamiento, pero el costo de la comisión de Fogape se incrementa marginalmente para las SGRs y en consecuencia para las MIPYMEs beneficiarias.

En este nuevo modelo la MIPYME puede obtener mejores condiciones en el financiamiento otorgado por un determinado acreedor, y además tiene la posibilidad de usar sus garantías propias para resguardar la emisión de las fianzas que la SGR otorgue a varios acreedores, según sean sus necesidades de financiamiento (partición de las garantías propias de las MIPYMEs en diversas deudas con diversos acreedores). Este beneficio indirecto se origina en que el certificado de fianza con reafianzamiento de FOGAPE adquiere una muy buena categoría de riesgo, y por lo tanto las IFIs obtienen un beneficio que pueden traspasar al cliente (MIPYME) y mejorar sus condiciones de financiamiento.

Las SGRs son sociedades privadas, pero pueden optar a fondos públicos, mientras que FOGAPE es una empresa 100% pública. Es decir, la existencia de ambos mecanismos de garantía permite aportar un mayor espectro de soluciones para las MIPYMEs. Se suele decir que FOGAPE mejoras las posibilidades de acceso al financiamiento (especialmente de aquellas empresas más pequeñas) y que las SGRs deben mejorar las condiciones de los financiamientos (tasa de interés, plazo, cantidad de financiamiento y mejor utilización de las garantías propias del deudor).

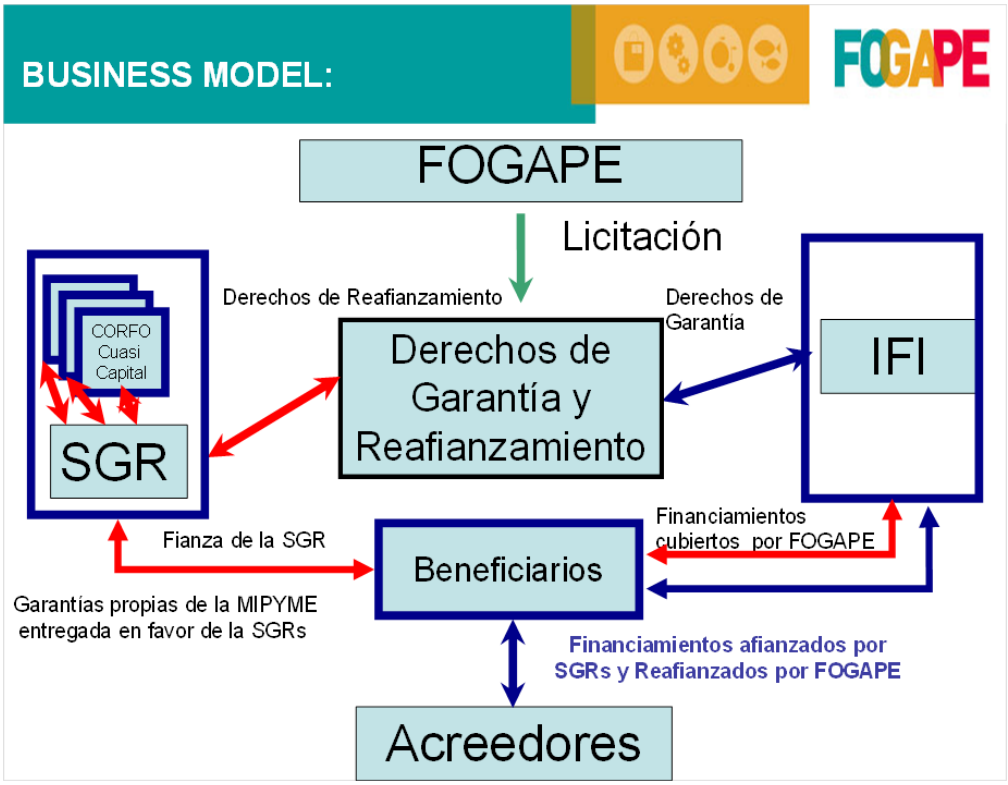
## 3.2 Modelo de Negocio FOGAPE

FOGAPE otorga garantías y reafianzamientos parciales a créditos y fianzas (respectivamente), que las instituciones financieras y las Sociedades de Garantía Recíprocas (autorizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras o SBIF) otorguen a Micro y Pequeños Empresarios elegibles.

El acceso a las garantías del Fondo se hace mediante licitación Pública, y que corresponde a una particularidad propia de FOGAPE.

A continuación el modelo de negocios de FOGAPE en forma grafica para su entendimiento.

*Figura 01: Modelo de negocio FOGAPE*




** El Fondo puede entRegar garantías directas así como indirectas o reafianzamiento a SGRs.*

*** El reafianzamiento se otorga a los certificados de fianza emitidos por las SGRs y se realiza sobre las pérdidas no esperadas de la SGR, para lo cual se aplica una especie de deducible anual.*

## 4. Conclusiones y Recomendaciones Finales

El objetivo de este trabajo ha sido por un lado exponer la experiencia y el modelo de funcionamiento de FOGAPE, pero también difundir buenas prácticas para apoyar el desarrollo de los sistemas de garantía en la región, en beneficio de sus sistemas financieros y empresariales.

Como se muestra en el presente documento, elementos que pueden mejorar los desempeños de los sistemas de garantías son los mecanismos de reafianzamiento o reaseguro, permitiendo liberar capital o compartir el riesgo y disponer de mayores recursos y de mejor categoría de riesgo para abarcar a la mayor masa de MIPYMEs posible.

Los sistemas de reafianzamiento Latinoamericanos son escasos pero crecientes, algunos como iniciativas de multilaterales (ejemplo CAF, BID, BM y bancas de desarrollo nacionales), además de pocas experiencias de compañías de seguro y de reaseguro internacionales en el ámbito privado, pero incipientes. Estas últimas experiencias nacieron de innovaciones o ideas en FOGAPE a partir del año 2003-2004, implementadas también en Colombia por el FNG (a gran escala y muy exitosamente) y hoy por algunas SGRs chilenas con fuerte crecimiento.

Contemplar que un Fondo pueda reafianzar garantías o fianzas de terceros (Sociedades de Garantía Recíprocas por ejemplo) es una posibilidad adicional de acceso para las MIPYMEs y ofrece interesantes variantes de apoyo mediante diversos acreedores no necesariamente bancarios. Este

último modelo, potencia que los créditos sean en mejores condiciones de plazo, monto, tasas de interés y división de las garantías. Para que este desarrollo se requiere tiempo, ya que son etapas que deben cumplirse en la medida que el mercado se profundice, los recursos deberán estar disponibles, el mercado lo debe considerar necesario y el o los fondos de garantía y/o de reafianzamiento se deben administran adecuadamente (ej. Cumplir con los principio del BM, Task Force 2015) y así lo perciban los intermediarios y usuarios finales, generando confianza en los sistemas empresariales y financieros de los países.

Como se observó en la publicación efectuada para el Foro Iberoamericano de Brasil, también de Coletanea de Garantías (2014), un modelo como el de FOGAPE complementado con SGRs y otros actores relevantes (Redes de apoyo al emprendimiento) puede considerarse el inicio para el desarrollo de una vía o carretera para favorecer el financiamiento en mejores condiciones financieras y para un mayor número de empresas en los países.

El desafío para Latinoamerica (y otros países menos desarrollados) es "lograr que las Microempresas más pequeñas dejen de ser tan micros" y "sus propietarios y sus familias puedan crecer y desarrollarse". Esta es una vía que puede permitir la redistribución eficiente del ingreso en los países, que de lograrse cambiaría la cara de los países, especialmente los latinoamericanos.

# CHILE - MODELO DE GARANTÍAS CON SGRS EN CHILE Y LA RELEVANCIA DEL RE-AFIANZAMIENTO: MAYOR EQUIDAD EN EL ACCESO A FINANCIAMIENTO DE LAS PYMES

ASIGAR – Asociación de Sociedades de Garantia Recíproca A.G.

## 1. Resumen

El modelo de Sociedades de Garantías Recíprocas, en adelante SGRs, surge en el año 2007 como una política pública impulsada por el Estado de Chile para mejorar las condiciones de financiamiento de las pequeñas y medianas empresas. Esta intención pública se expresó en la promulgación de la Ley 20.179, regulación que ampara el funcionamiento del sistema hasta el día de hoy.

El modelo surgió por la necesidad de contar con un sistema que entRegara no solo afianzamiento a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) como se hacía hasta entonces, sino también que se permitiera un uso más eficiente de las garantías de las empresas permitiendo su divisibilidad y movilidad, para acceder así mediante un mismo valor de garantía a varios acreedores y, por ello, a mejores condiciones financieras.

Hasta el año 2007 existían en Chile dos modelos de afianzamiento que operan hasta el día de hoy, de naturaleza ciento por ciento pública, con foco en la oferta, es decir cuyos afianzamientos se entregan a las PYMEs a través del acreedor o la banca (estos modelos son el FOGAPE y el FOGAIN). Desde la existencia de las SGRs se genera un cambio, se establece un modelo adicional de naturaleza público- privada, en que existen fondos de garantía constituidos con el aporte tanto del estado como de instituciones privadas, y a su vez existen SGRs que son instituciones privadas que administran estos fondos de garantía movilizando y generando divisibilidad de las garantías pero también, y fundamentalmente, entregando asesoría a la PYME y permitiéndole un acceso más conveniente, eficiente y eficaz a financiamiento. En este modelo la SGR puede re-afianzarse, por ejemplo con el fondo FOGAPE para mitigar los riesgos no cubiertos por el Estado de forma directa.

El modelo de SGRs coexiste actualmente con modelos públicos, completando de esta forma una oferta de afianzamientos en Chile que permite que empresas desde 2.400 UF de venta al año (98.000 US$ aproximadamente)[9] accedan a garantías que son consideradas garantías reales, con riesgo soberano, o al menos debieran ser así consideradas para fines de provisiones por parte de los acreedores bancarios.

Durante los 7 años de operación de la industria de SGRs, desde la emisión del primer certificado en el año 2009, se ha atendido a más de 40.000 empresas respaldando operaciones de crédito por más de 2.000 MMUS$.

Las empresas que han utilizado el modelo de afianzamiento vía SGRs lo han hecho porque por medio de estas instituciones expertas han obtenido acceso, porque no tenían acceso al sistema bancario, y/o porque aun teniendo acceso han obtenido mejores condiciones financieras, es decir mayores plazos, mayores montos o mejores tasas de interés en sus créditos. La posibilidad de re-afianzamiento de las SGRs juega un rol importante al permitir garantizar en muchos casos el ciento por ciento del financiamiento requerido por la PYME, lo que la coloca en un nivel de riesgo equivalente o mejor que una gran empresa, aportando así a la equidad en el acceso a financiamiento.

9 UF es el valor de moneda indexada al incremento de precios en Chile, se toman como referencia para la conversión a US$ los valores vigentes al 30.9.2016.

## 2. Origen del Sistema y Justificación

En Chile hasta el año 2007 existían dos modelos de afianciamiento públicos para las PYMEs. Si bien estos modelos habían otorgado mejores beneficios a miles de PYMEs se detectó que las empresas continuaban teniendo problemas de acceso a financiamiento por la falta de flexibilidad para hacer uso de sus garantías, por lo engorroso del sistema de constitución de las mismas a beneficio de un tercero; porque los montos obtenidos de financiamiento por las PYMEs eran bastante inferiores al valor de tasación de sus garantías; y porque el mismo bien no podía ser ofrecido a un acreedor diferente para obtener otro financiamiento aun cuando tuviese capacidad disponible, obligando a la PYME a pagar por completo su crédito para obtener un crédito diferente o dejándola cautiva del acreedor o banco[10] .

Asimismo, se detectó la necesidad de las PYMEs de ofrecer en garantías sus activos o bienes cuando se presentan a licitaciones públicas o privadas, proceso necesario de respaldo para generar confianza en sus potenciales clientes. Frente a esta situación la PYME solo tenía como opción tener más bienes para dejarlos como fianza o asumir altos costos financieros por inmovilizar recursos que sirvieran de respaldo real.

Nació así el 20 de Junio del año 2007 el modelo de SGRs bajo la Ley 20.179 que estableció la creación de instituciones privadas con un fin único, el cual es otorgar garantías personales a los acreedores de sus beneficiarios, con el fin de caucionar las obligaciones que ellos contraigan. La ley estableció también la posibilidad de otorgar asesoría a las empresas, de índole técnica, económica, legal y financiero, con miras a disminuir las asimetrías de información que generan las diferencias en condiciones de financiamiento entre una pequeña empresa y una gran empresa.

Para la implementación de este modelo, el Estado de Chile, a través de CORFO, comprometió un aporte de cuasi-capital o capital de riesgo para constituir fondos de garantía por 7 MMUF (280 MMUS$)[11] , que junto a aportes privados, serían el respaldo de los certificados de fianza o fianzas que se otorgasen a PYMEs para su acceso a financiamiento. Las SGRs pueden a su vez re-afianzarse, por ejemplo en el fondo FOGAPE.

De esta forma la justificación del modelo radica en la necesidad de tener mejores condiciones de acceso y, mejores condiciones financieras para las PYMEs, mediante un uso eficiente de las garantías de las empresas.

## 3. Descripción del Modelo

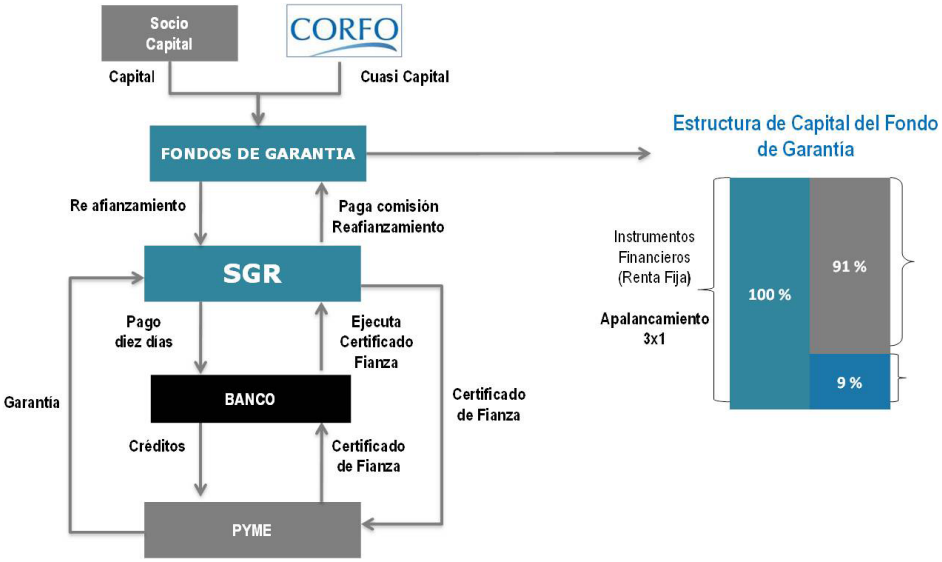
Para la operación del modelo se estableció que los fondos serían constituidos mediante aportes de cuasi-capital o capital de riesgo otorgados por la Corporación de Fomento de la Producción de Chile, en adelante CORFO, órgano dependiente del Ministerio de Economía. Se establecieron así, los marcos regulatorios que ejecutan los principios de la Ley, mediante reglamentos que fijaron las condiciones de constitución, mantención, y metas para las SGRs, los fondos y, el tipo de operaciones y condiciones de las mismas que podían ser otorgadas a través de las SGRs. Así en el año 2008 se constituyeron las primeras 4 SGRs.

10 Información extraída de la Historia de la Ley 20.179, Fuente Congreso Nacional
11 Conversión estimada a US$ en base a cifras al 30 de septiembre del 2016

Se estableció que las SGRs debían estar registradas en la Superintendencia de Bancos e Instituciones financieras, en adelante SBIF, quienes para dichos efectos las clasificaría en categoría A o B. Asimismo, se estableció que la SBIF podría dictar instrucciones generales para la aplicación de la Ley 20.179, estableciendo así los principios de un marco regulatorio.

Se estableció en el año 2009 un primer programa que operacionalizó la ley, denominado IGR I, bajo el cual se emitieron las primeras operaciones. El esquema de fondos establecido es el que se describe en la imagen N°1. Con este esquema se constituyeron 13 de las 15 SGRs vigentes a la fecha, que además de cumplir con la entrega de información permanente a la SBIF y CORFO, son clasificadas en riesgo por clasificadores inscritos en la SBIF, dando de esta forma robustez al modelo mediante la revisión del cumplimiento de mínimos que son validados por terceros e informados públicamente. Es decir, un acreedor puede hoy día decidir con que fondo y SGR opera porque existe información pública para aportar a su decisión.

*Figura 01: Esquema de fondos de los programas IGR I, II y III.*




En el año 2010, y producto de un devastador terremoto que afectó a Chile, se estableció un nuevo programa denominado IGR II, orientado a la atención de empresas afectadas por este terremoto y, que por lo tanto, tuvo condiciones más flexibles de acceso tanto por el tipo de empresa como por el tipo de operación que se permitió otorgar. El riesgo de este programa por tanto, es de una naturaleza muy distinta, respecto del programa IGR I.

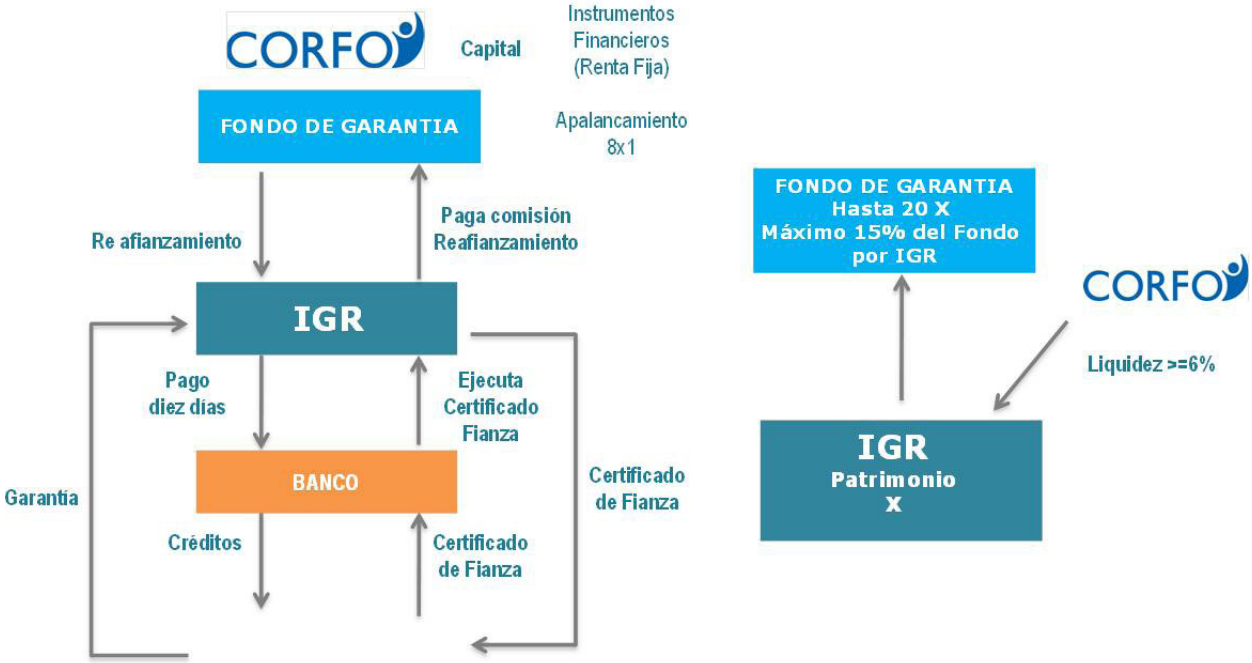
En el año 2011, se establecieron nuevas condiciones y un nuevo programa denominado IGR III, con mayores exigencias de contragarantías a las PYMEs que podían acceder a certificados de fianza, y también, se generó el concepto de comisión de siniestralidad, que se otorga al fondo cuando una operación es siniestrada. De esta forma se avanzó en robustecer la sostenibilidad de los fondos. Para emitir un certificado de un 100% (ciento por ciento) de cobertura se exigió que las operaciones contaran con un 70% (setenta por ciento) de contragarantías o colaterales, de esta forma se generó un porcentaje no cubierto por operación.

Para cubrir estos riesgos no cubiertos la SGR puede re-afianzarse con FOGAPE, y de esta forma ofrecer a la PYME un certificado que es equivalente a una garantía real en la totalidad del monto.

En el año 2013 se estableció un nuevo programa denominado IGR IV, que cambió sustantivamente el modo de operar de las SGRs, por cuanto se eliminó el concepto de fondo de garantía sustituyéndolo por un fondo 100% público y cuyos pagos de siniestros son administrados por CORFO. Dos (2) SGRs suscribieron este modelo, y luego en el año 2015 se estableció un nuevo modelo "Programa de Cobertura para Instituciones de Garantía Recíproca" con mayor flexibilidad de operación, con mayor certeza jurídica y menor riesgo operacional para el pago de los siniestros. Este programa establece que la SGR continua administrando el pago de los siniestros pero ya no administra el fondo, y para el pago a acreedores debe recurrir a CORFO, quien paga a la SGR para que esta a su vez pague al acreedor. El modelo establece una línea de liquidez, que es un crédito, para cubrir el desfase de tiempo entre el pago del acreedor y el pago de CORFO.

En imagen N°2 se puede visualizar el nuevo modelo de operación. En este nuevo esquema.

*Figura 02: Modelo de Operación del Nuevo Programa de Cobertura*




Este nuevo programa se encuentra en proceso de implementación, y se espera que esté funcionando en régimen desde el año 2017.

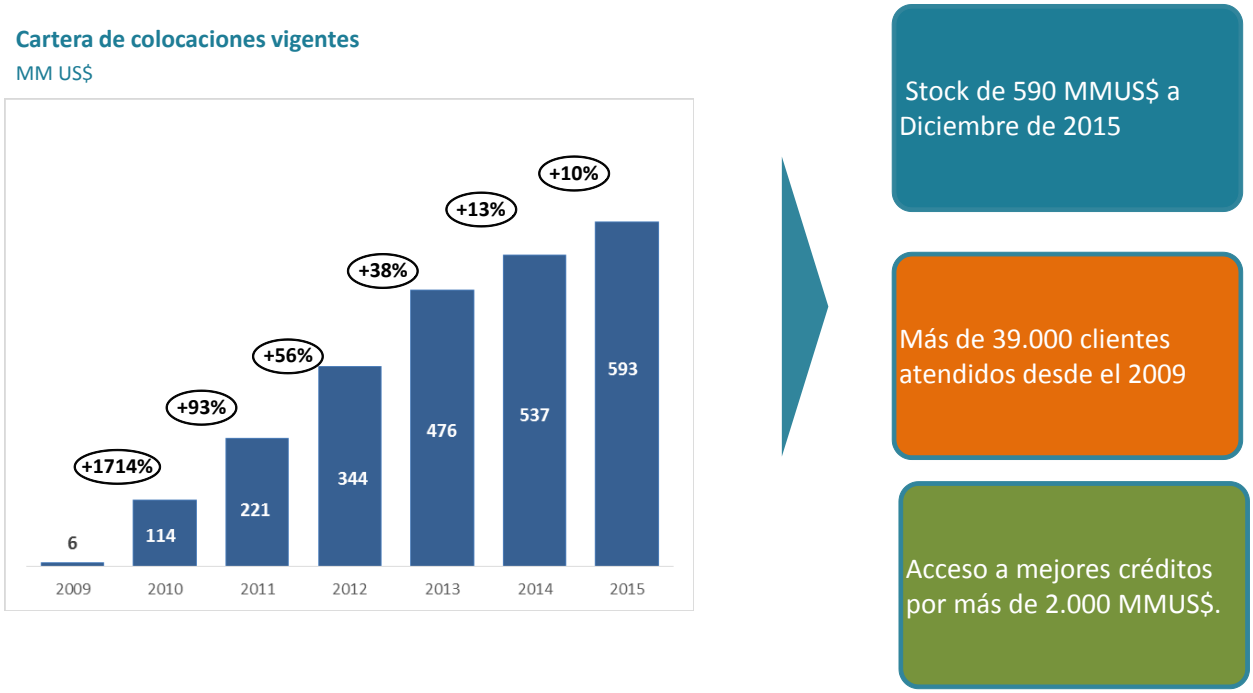
En ambos modelos el Estado participa y respalda el certificado de fianza emitido, lo cual da la condición de garantía real, permitiendo de esta forma bajar provisiones a los acreedores que reciban estas garantías.

## 4. Principales Resultados

La industria de SGRs en Chile ha mostrado interesantes resultados en sus 7 años de operación. Pese a lo complejo de medir resultados en un sistema que ha tenido varios cambios de normativa en pocos años, es posible indicar que las SGRs han cumplido con el objeto para el cual fueron creadas, esto es el mejorar el acceso a financiamiento de las PYMEs y sus condiciones de acceso, generando así mayor equidad para las pequeñas empresas que les permitan crecer y mantener empleo.

En términos globales las SGRs han atendido a más de 40.000 clientes, afianzando créditos por más de 2.000 MMUS$. De estas empresas el 87% son micro y pequeñas empresas. Los resultados globales pueden visualizarse en la imagen N°3.

*Figura 03:: Colocaciones vigentes sistema SGRs y cifras globales*




El stock actual de colocaciones se encuentra en torno a los 600 MUS$. Con estas colocaciones se han podido generar o mantener 27.000 empleos asociados a trabajadores de las empresas atendidas.

Desde la perspectiva de política pública se puede indicar que por cada peso público invertido se han colocado 8 pesos en créditos con SGRs, es decir para empresas que no tenían acceso o, para empresas que accedieron con mejores condiciones:

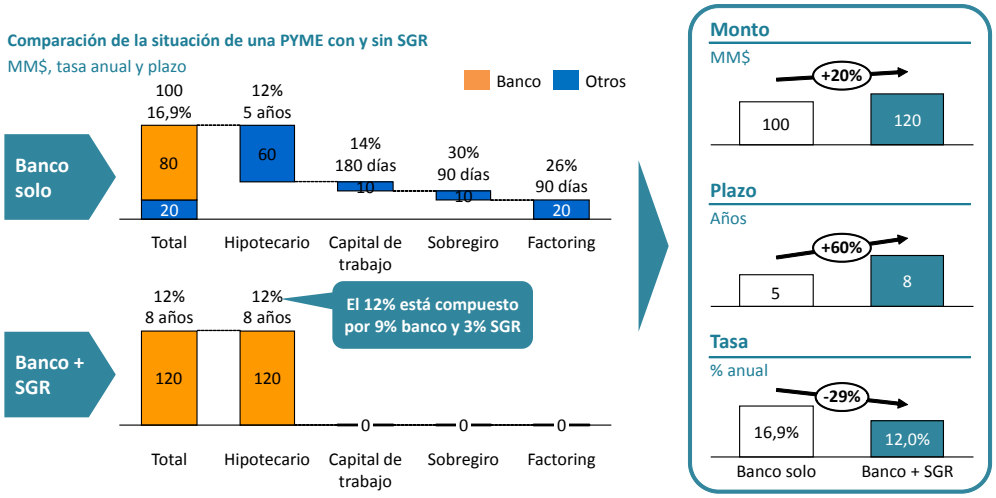
CREDITOS COLOCADOS / INVERSION PUBLICA = 8,07 (totales en el período 2009-2015)

Respecto de la movilidad de garantías, se estima que cerca del 80% de las garantías vigentes del sistema provienen de garantías de otros acreedores[12].

Las condiciones de financiamiento permiten indicar que las SGRs logran mejorar las condiciones de financiamiento aun pagando la comisión de administración. Las tasas de interés de las PYMEs se pueden ver reducidas hasta en un 29% conforme se observa en la imagen N°4[13] . Esto se explica porque los acreedores con los que la industria opera tienen mejores condiciones de financiamiento y, por otro lado, porque se ha logrado que se traspase parte del ahorro en provisiones desde la banca hacia las PYMEs.

12 Fuente ASIGAR en base a información de socios
13 Estudio Economista Quiroz 2013

*Figura 04: Mejores condiciones de financiamiento para las PYMEs con SGRs.*




Las condiciones de financiamiento de las PYMEs deberían ser siempre más favorables con una SGR por cuanto se genera un ahorro de provisiones por la banca como se observa en imagen N°5. Este es uno de los resultados que distingue a este modelo de los otros modelos vigentes en el país y que justifica su mantención, por cuanto esto es posible porque es un tercero, la SGR, la que obtiene esta transferencia a favor de la PYME, lo cual no ocurre de igual forma en los modelos de afianzamiento a la oferta.

La posibilidad que se obtiene por una PYME, al trabajar con una SGR, es obtener un certificado que puede llegar a cubrir el 100% (ciento por ciento) de la operación. Si bien CORFO no afianza al 100%, la SGR la que puede cubrir la parte no cubierta, mitigando su riesgo con un re-afianzamiento FOGAPE. Durante el primer trimestre del año 2016 los re-afianzamientos de la industria de SGRs con FOGAPE representó un 3,4% para el segmento micro, pequeña y exportadores y; un 6% para el segmento mediana empresa.

*Figura 05. Efectos de la disminución de provisiones con SGRs*

**Provisiones y uso de capital**

| | |
|---|---|
| **Provisiones** | ▪ Al usar un certificado de fianza, los Bancos reducen su nivel de provisiones en el segmento Pyme desde A5 (4,275%), a A2 (0,0825%) |
| **Uso de capital** | ▪ Al usar un certificado de fianza, los Bancos reducen uso de capital en un 50% (En caso que aplique Basilea III) |

**Ejemplo**

| | Sin SGR | Con SGR |
|---|---|---|
| Colocación | 100 | 100 |
| Ingresos (12%) | 12 | 12 |
| Costo Fondo (4%) | - 4 | - 4 |
| Provisiones (A5=4,28%; A2=0,083%) | - 4 | - 0 |
| **Spread neto** | **4** | **8** |
| Capital necesario (8%) | 8 | 4 |
| ROE** | 46,5% | 200,0% |

Finalmente, el acceso a un mayor número de acreedores para cada empresa (al menos 3), y el aporte a la mayor competencia en el sistema financiero, son resultados que se constituyen hoy en elementos robustos que justifican que este modelo siga operando y se fortalezca (ver imagen N°6).

*Figura 06: Operación del sistema de SGRs con diferentes acreedores.*

Dos de los resultados relevantes de la implementación de este modelo son, por una parte la disminución de asimetrías de información, y por otra parte la mayor competencia en el sistema financiero. Cuando una empresa es atendida por una SGR es asesorada en gestión financiera para acceder a financiamiento, que es generalmente una de las disciplinas menos exploradas y conocidas por las pequeñas empresas, de esta forma se robustece el rol de la PYME como una contraparte informada y empoderada para relacionarse con un acreedor.

Por otra parte, como es la SGR quién ayuda en la búsqueda de opciones de fondeo en diferentes tipos de acreedores, se permite que las empresas pequeñas puedan tener la opción de negociar y renegociar sus financiamientos con los acreedores tal como lo hace una empresa de mayor tamaño. Así, se ha permitido que las pequeñas empresas tengan la posibilidad de acceder a más de 1 (un) acreedor, de hecho una empresa atendida por una SGR puede potencialmente acceder al menos a 3(tres) acreedores hoy, lo que la coloca en el mismo nivel de acceso potencial que una empresa mediana. Este resultado que parece simple es de un tremendo impacto, por cuanto en la medida que existe más acceso a ofertas de financiamiento la PYME puede comparar  y puede elegir. Este resultado hace que hoy el modelo de SGRs no solo permite a las empresas hacer un uso más eficiente de sus garantías, sino que también permite mejorar la equidad en el acceso a financiamiento.

## 5. Reflexiones finales

El acceso a financiamiento y las mejores condiciones para las PYMEs continúan siendo un desafío para Chile. En una cartera PYME estimada de 20.000 MMUS$[14]  el esfuerzo de las SGRs y del resto de los sistemas de garantía chilenos continua siendo pequeño en proporción a la demanda de crédito.

14 Fuente SBIF.

En siete años de operación de las SGRs los resultados evidencian que se ha cumplido con los objetivos de la política pública y además, se han generado efectos positivos propiciando la competencia del sistema financiero y con ello, una mayor equidad en el acceso al crédito. Sin embargo, no ha sido posible observar los resultados reales de este sistema aún porque han existido muchos cambios de normativa en un período muy corto de tiempo, y además, porque las colocaciones han tenido un crecimiento decreciente durante los últimos años por falta de capacidad de afianzamiento y el endurecimiento en las características de las operaciones.

El rol del Estado en este modelo continúa siendo clave y estratégico, al menos por dos razones. En primer lugar, porque el mecanismo para amplificar los resultados que se han comenzado a observar es que exista una mayor capacidad efectiva de afianzamiento para atender a un mayor número de PYMEs. En segundo lugar, porque los certificados de fianza tienen valor para los acreedores en tanto puedan ser considerados una garantía real, es decir teniendo el respaldo del Estado se cumple con el objetivo de disminución de riesgos efectivamente, para que a su vez ellos puedan realizar una mejor oferta a la PYME.

En la medida que se cuente con el apoyo del Estado las SGRs podrán concentrarse en el otorgamiento de garantías y así, como empresas expertas, podrán generar más y mejores resultados para las PYMEs.

El re-afianzamiento de la SGR con FOGAPE para cubrir la parte no cubierta de las operaciones permite otorgar garantías al 100% o cercanas al 100%, elemento sustantivo para que los acreedores consideren efectivamente a la garantía como una garantía real y para aplicar la disminución de provisiones en montos sustantivos que puedan ser transferidos a las PYMEs como mejores condiciones. La existencia de este re-afianzamiento y su incremento es fundamental para que las PYMEs puedan continuar obteniendo mejores condiciones.

Por último, un tema relevante a ser revisado luego de siete años de funcionamiento es el nivel de regulación existente. Para que los fondos y las SGRs sean sostenibles en el tiempo se requiere establecer mejores estándares mínimos, asociados a las políticas y criterios contables y, a las políticas de riesgo, que internalicen los aprendizajes de este período. Esto permitiría a los acreedores tener mejor información de las sociedades y fondos, y un mejor performance de estos últimos, mejorando así el riesgo asociado a los certificados emitidos por las SGRs.

Respecto de la modificación de los programas de IGR por parte de CORFO es clara la relevancia de mantener el Nuevo Programa de Cobertura por un número importante de años, para su correcta implementación y evaluación de resultados. En este modelo es importante mantener el concepto de re-afianzamiento que permita otorgar respaldo a las empresas por la totalidad de la operación sin afectar el funcionamiento del administrador o SGR.

Es un momento adecuado para discutir si el rol de una mayor regulación podría ser cumplido, por ejemplo, por la SBIF, en el marco de las atribuciones que la Ley le otorgó.

# COLOMBIA - REASEGUROS PRIVADOS: LECCIONES APRENDIDAS DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS DE COLOMBIA

Juan Carlos Durán, Presidente FNG
Luis Enrique Ramirez, Vicepresidente Financiero FNG

## 1. Introdución

El sistema de garantías para créditos de las mipymes en Colombia es una creación del gobierno en 1982 con el nacimiento del Fondo Nacional de Garantías (FNG), como el instrumento para facilitarles el acceso a la financiación ante la ausencia de garantías adecuadas para respaldarla.

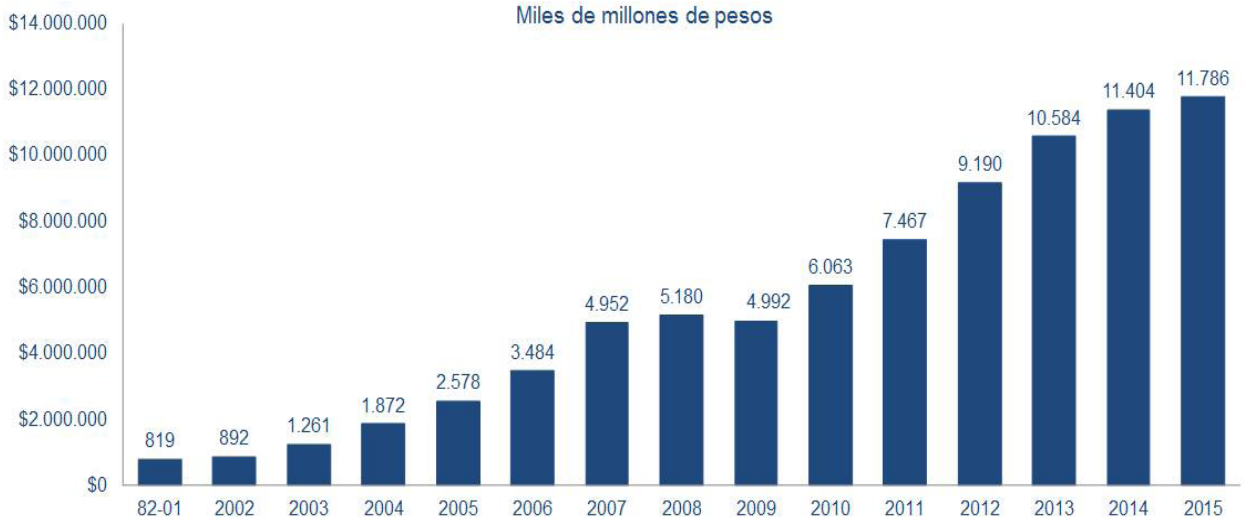
En el artículo Colombia: Modelo de Negocio del FNG basado en una estrategia de Masificación y de Sostenibilidad de la pasada edición de Coletânea Garantias 2014, se hace una recopilación detallada de la historia del FNG y de las principales características del sistema de garantías que se adoptó en Colombia, y se explican los elementos que han sido los pilares para que este esquema haya alcanzado importantes niveles de utilización por el sistema financiero y significativas tasas de crecimiento en su etapa de transformación y consolidación desde principios del milenio (ver http://redegarantias.com/index.php?not=317).

En esa edición se menciona que el éxito para lograr la autosostenibilidad (financiera) del sistema es una suma de aciertos en su diseño, tanto internos como externos. Se destaca, por ejemplo, la adopción generalizada de la modalidad de garantías automáticas con coberturas parciales, unos productos de garantías diseñados para satisfacer las diversas necesidades de financiación de los clientes, la estandarización de las garantías a través de un reglamento unificado que regula todos los aspectos jurídicos y operativos facilitando la masificación y la alta sistematización operativa para que casi la totalidad de la operación sea de forma electrónica.

Igualmente, influyó el marco regulatorio con aspectos tales como la validez legal de la garantía para efectos de provisiones bancarias, y como parte de la arquitectura diseñada para el funcionamiento del sistema de garantías colombiano, el FNG fue incorporado desde 2003 al sistema normativo financiero, pasando de ser una sociedad comercial a una entidad financiera con un marco especial para regular sus actividades. Así se estableció su objeto social y sus operaciones autorizadas por mandato legal y se supeditó su actuación a la vigilancia al órgano de supervisión, que para Colombia es la Superintendencia Financiera. En este marco normativo, la legislación estableció para el FNG un régimen de reservas técnicas y especialmente un régimen de solvencia mínima.

El mayor activo que se ha logrado con el modelo es la confianza de la banca en este instrumento, que se traduce en miles de operaciones respaldadas anualmente por el FNG.

*Figura 01: Evolución*




## 2. Necesidad de reafianzamiento para el FNG

En muchos países que cuentan con sistemas de garantías para pequeñas empresas, se cuenta con mecanismos de reafianzamiento provistos por el Estado. En Colombia, aun cuando es un fondo casi totalmente de capital estatal, el FNG funciona como ente garante directo, es decir, otorga directamente las coberturas al sistema financiero, por lo cual no cuenta con mecanismos diferentes a su patrimonio para respaldar el riesgo de las garantías.

Por su parte, en su direccionamiento estratégico el FNG ha definido que debe ser autosostenible financieramente, lo cual ha representado un reto enorme en la estructuración de un modelo de negocio que sea autosuficiente en la generación de ingresos para cubrir los siniestros. Para hacerlo, la estrategia conllevó a definir el modelo de negocio basado en la determinación un "precio justo" por el riesgo, lo cual derivó en el desarrollo de esquemas de tarifas diferenciales a cada banco según su apetito en la asignación de riesgo de sus créditos. En general sucede que el banco, al ofrecer sus productos al segmento de empresas, lo hace en condiciones de mercado y evitando que la cobertura del FNG sirva como medio para el relajamiento de criterios de crédito que redunden en una significativa selección adversa de riesgos. De hacerlo, el banco tendrá una mayor tarifa sobre las garantías del FNG, lo cual lo situaría en un nivel de desventaja frente al mercado.

No obstante, el enorme crecimiento de la demanda de las coberturas por parte del sistema financiero que se venía observando desde 2002, superaba la capacidad orgánica de la entidad para crecer su patrimonio. Hacia 2005, el FNG preveía que la capacidad de apalancamiento del patrimonio se vería agotada en poco tiempo, sin muchas alternativas para sobrellevarlo en el mediano plazo dado que, apenas unos años antes, había recibido su más importante capitalización hasta ese momento y el gobierno no estaba dispuesto a hacer los cuantiosos aportes requeridos para mantener el ritmo de crecimiento de las garantías.

En las siguientes gráficas se puede ver la dinámica en los desembolsos con garantía del FNG (movilización) y el aumento del stock de saldos garantizados que lo hacía muy por encima del patrimonio.

*Figura 02: Saldo de garantías vigentes*

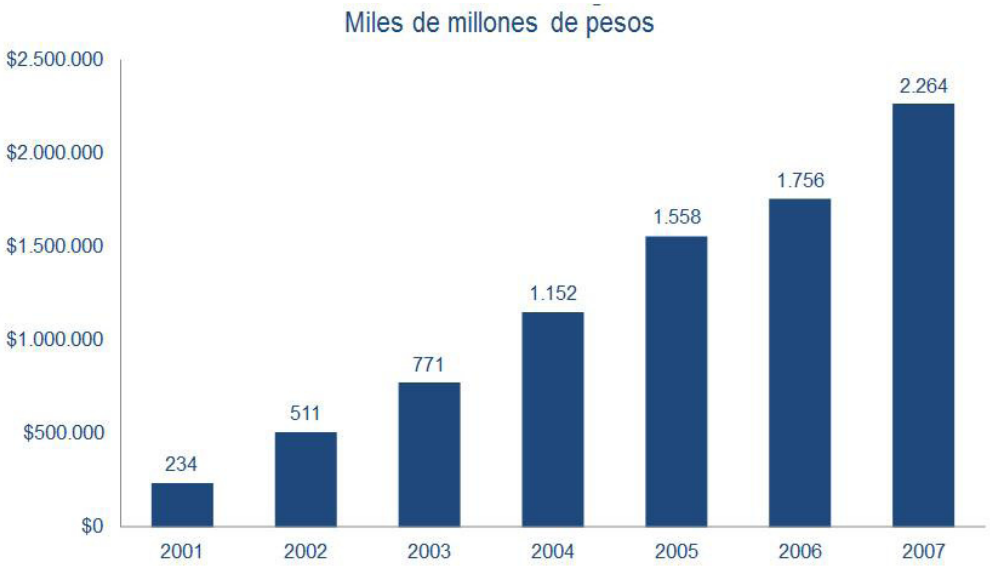
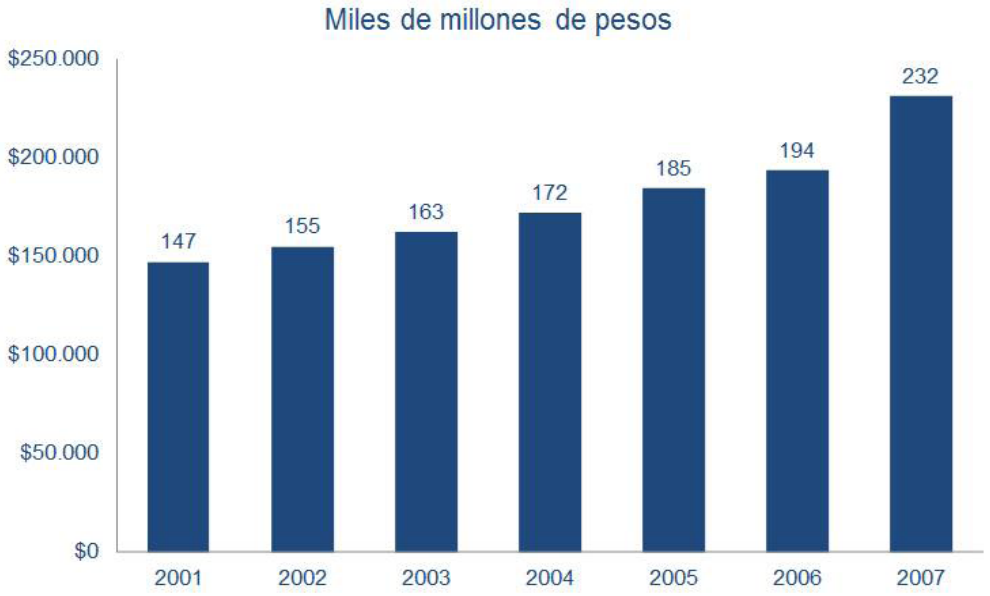



*Figura 03: Evolución del Patrimonio*




De esta forma nació la iniciativa para incursionar en mecanismos de compartición del riesgo, iniciando con la búsqueda de agentes que cumplieran con algunas condiciones tales como su afinidad con la actividad de promoción de este segmento de desarrollo empresarial, con suficiente capacidad financiera, extranjeros o multilaterales.

Dentro de la corta selección de candidatos que fueran más afines a nuestra actividad y a nuestra región, se logró el interés para la primera operación de reafianzamiento con la Corporación Interamericana de Inversiones, organismo del Banco Interamericano de Desarrollo, luego con la Corporación Andina de Fomento CAF, de mayor tamaño que la primera, y por último con una compañía internacional de reaseguros, con una escala aún mucho mayor.

El primer reto fue dar a conocer al FNG, explicar su modelo de negocio y generar la confianza y motivación para iniciar la estructuración. Con la CII, al no haber antecedentes de una operación similar, al menos en la región, el proceso de diseño de una estructura de reafianzamiento resultaba novedoso para ambas partes.

Estas primeras experiencias con la CII y la CAF fueron un aporte enorme en el aprendizaje, logrando en una interacción sumamente constructiva, conciliar los intereses de cada parte, traduciéndose en los elementos esenciales de un contrato básico de reafianzamiento privado que fue evolucionando en cada una de las negociaciones adelantadas.

Por parte del FNG, era claro el interés de lograr maximizar la estructura de la operación de reafianzamiento (o retrogarantía o reaseguro en su caso); lograr la cesión de la mayor "cantidad" de riesgo, el mayor plazo de retrogarantía y la mejor relación en el costo posible. Por su parte, el retrogarante, con la incertidumbre del tipo de riesgos de un sistema de garantías como el nuestro, aunque mostró un gran interés desde el inicio, era natural que buscara participar en un riesgo muy acotado en un plazo menor.

Seguido de un due diligence muy enriquecedor, los avances logrados en el entendimiento del esquema adoptado por el modelo de negocio del FNG, las políticas y el gobierno corporativo, entre otros, permitieron demostrar que era posible agRegar una estructura de reafianzamiento a nuestra operación, en la que ambas partes percibieran el beneficio, manteniendo presente que el principal interés fue el de permitir profundizar la labor del FNG en beneficio de las mipymes.

El FNG en Colombia es, de lejos, el principal ente de garantías (fianzas) para operaciones activas de crédito en el segmento de empresas clasificadas como micro, pequeñas y medianas (existen otros fondos y empresas de garantías oficiales o privadas para segmentos diferentes al empresarial). Las garantías se otorgan de forma automática, esto es, sin que el FNG haga un estudio del deudor, que es hecho por el banco supeditado a sus criterios de originación y a los límites que establece el FNG en términos de monto y calificación de riesgo en la evaluación del deudor, según las definiciones de la supervisión bancaria local. Las coberturas son del 50% del saldo del crédito, que el FNG paga ante el incumplimiento del deudor una vez interpuesta por el banco la demanda judicial, de la cual se hace parte el FNG por la porción pagada, para lograr su eventual recuperación posterior.

## 3. Características de la retrogarantía

En la experiencia del FNG, las operaciones de retrogarantía se individualizan para cada uno de los créditos garantizados, como actos de cesión contenidos en un contrato marco y supeditados a que las garantías se emitan bajo los criterios establecidos por nuestro reglamento de garantías, pero medidos en conjunto para determinar los niveles de riesgo en términos de siniestralidad, para efectos de evaluar el resultado de cada grupo.

En la edad de los créditos están las dos opciones, riesgos en curso o solo créditos nuevos. Al momento de la cesión, en la primera alternativa son aceptados créditos que ya tienen un record de pago, frente al caso de los créditos nuevos de los cuales no se conoce su comportamiento. Es claro que en el caso de los riesgos en curso los créditos cedidos deberán estar al día en sus pagos y no haber presentado moras en las amortizaciones. Para estructurar la operación de retrogarantía se podría acudir a cualquiera de las dos modalidades; sin embargo, por mayor transparencia y claridad para la estructura, se optó porque todas las cesiones fueran de créditos nuevos.

Otras condiciones estaban relacionadas con la selección de los tipos de riesgos que aceptaban; monto máximo, plazo máximo y bancos originadores de los créditos a incluir en la operación. Todo con miras a que el riesgo fuera lo más acotado frente al resultado esperado de la siniestralidad, con créditos lo más homogéneos posible y que no hubiera una concentración significativa, ni entre deudores ni entre bancos.

Lo más relevante para la estructuración técnica es la información. A pesar de que, para ese momento (operaciones entre 2005 y 2009), el FNG contaba con una historia corta en términos estadísticos, el nivel de información recolectado y la claridad y rigurosidad de los datos, mitigaron en parte esa falencia. Para ese momento, contábamos con unos pocos años de historia relevante del nuevo modelo de negocio (automaticidad del 50%) y el Reglamento de Garantías apenas estaba siendo emitido (enero de 2006). Pero la operación estaba homogenizada y bien estructurada con los bancos, especialmente estaba sistematizada, con lo cual los controles operativos permitían estándares y agilidad prácticamente en línea.

Esto fue relevante en esas primeras operaciones, para obtener los datos estadísticos básicos a introducir como variables en los modelos y evaluar los niveles de tolerancia de las cesiones. Se segmentaron los créditos por edades, por plazos y bancos, morosidades, alturas de siniestro entre otros criterios.

Por ejemplo, el menor riesgo en créditos de corto plazo permitía reducir la incertidumbre de la operación por menor siniestralidad, pero su rápida amortización hacía que fuera menos efectivo para el propósito del FNG de apalancarse patrimonialmente con la retrogarantía. En los contratos buscamos que se pudieran ceder varios lotes de garantías, lo cual resultó en una facilidad o cupo que podía ser reutilizado con nuevas garantías hasta el monto máximo de cesión y durante el término del contrato.

Igualmente, los bancos cuentan con perfiles y apetitos de riesgo diferentes, lo cual se evidenciaba en tasas de siniestralidad diferentes, haciendo necesario elegir cuáles bancos eran susceptibles de incluirse en las operaciones. Con la maduración de cada contrato se iban refinando los criterios, e incluso liberando algunas condiciones para incluir más créditos en la operación.

## 4. Cobertura de la retrogarantía

Una de las mayores interrogantes siempre es qué cubrir. Para que la retrogarantía sea totalmente efectiva en apalancamiento para el garante, la cobertura debe ser prácticamente análoga a la cobertura del garante principal (el supervisor local controla esta condición). Esto significa que el retrogarante debería correr análoga suerte al garante ante el resultado de las garantías emitidas, evitando que haya condiciones que limiten la responsabilidad durante la ejecución del contrato. Esto cobra sentido cuando se busca que la retrogarantía sirva de apalancamiento para el emisor de las garantías, pues de poco serviría si, por ejemplo, se limitara la responsabilidad del retrogarante hasta cierto nivel de siniestralidad, que al superarse implique que el exceso de pérdidas deba ser asumido por el garante, por cuanto éste deberá entonces disponer del capital necesario para cubrir el riesgo que el retrogarante dejó descubierto (es decir, toda la siniestralidad que se presente por encima del límite fijado por el retrogarante).

Así, la efectividad del reafianzamiento para suplir requerimientos de capital del garante dependerá de que el retrogarante asuma una porción del riesgo de los créditos en las mismas condiciones que el

garante, por ejemplo tomando el 25% o el 50% del riesgo de éste pero sin restringir su responsabilidad en cuanto a la suerte de la operación. Por supuesto, lo anterior no obsta para que amparos parciales o en condiciones acotadas sirvan para ciertos propósitos distintos. En reaseguros existen infinidad de posibles coberturas para diferentes necesidades, siendo esa versatilidad su natural y mayor experticia.

Para nuestro caso, la retrogarantía debía ser tal que cumpliera con la efectividad exigida por el regulador para entenderse realmente cedido el riesgo. Cada garantía cedida debía estar cubierta por el término del contrato de crédito subyacente, esto es, su plazo más el término para que, alcanzada la altura de mora, fuera posible que el banco reclamara el siniestro.

Por otra parte, está la porción cedida. En términos activos de riesgo, cada garantía emitida computa al 100% de su valor para efectos del capital requerido o solvencia. Igual sucede en la cesión, liberando de capital requerido la porción cedida de cada crédito retrogarantizado, dejando a cargo de cada uno, el capital requerido por la porción retenida. Cuánto debe ser la cobertura? Como es el garante quien tiene el control de la actividad, el retrogarante busca que su participación tal que mitigue una anti-selección de riesgos por el garante. Esto ha llevó a que, tal como hace el FNG con los bancos al garantizarles el 50% del crédito, como criterio general el retrogarante tome hasta un 50% del riesgo, siendo lo preferible que es que este porcentaje sea menor, digamos hasta un 30% del riesgo del garante principal (15% del crédito). Esta modalidad de cobertura se denomina proporcional.

*La tarifa*

Por último, está la tarifa. Lo más complejo del esquema está en la valoración de la operación. No existe un criterio específico y en general su determinación resulta de una interacción con el retrogarante para ir aproximando la valoración propia con el precio demandado. Lo que conceptualmente se incorpora en el precio es el valor esperado del riesgo más la prima de riesgo que cobra el retrogarante por la posibilidad de que el riesgo sea mayor al esperado. Como se mencionó, el esquema proporcional implica que el retrogarante asume el riesgo en una parte o porción del riesgo que asume el garante, por lo cual la tarifa o el precio en el caso de estas operaciones tenía como base el monto del riesgo esperado, más la prima adicional cobrada porque ese nivel se superara (prima de retorno por el capital en riesgo). Otros factores son los costos de transacción, gastos administrativos, etc., y un elemento que puede ser relevante en nuestras economías, el riesgo cambiario. Todo lo anterior permite suponer que el costo de este tipo de operaciones puede pensarse que resulte elevado. Como no había un criterio de referencia (por ejemplo, un mercado para estas coberturas), la valoración propia que hiciéramos de la estructura era la mejor forma de considerar su viabilidad. Para esto se concibió el precio de la cobertura como el costo para atraer un capital adicional por el tiempo de la cobertura. Esta sería la tarifa homologable, por ejemplo, con el retorno del capital que pudiera exigir un accionista privado en una industria similar. Las tarifas que obtuvimos se acercaron a los resultados arrojados por un análisis de este tipo, lo que significa que su costo fue elevado.

## 5. Conclusiones

El FNG adelantó varias operaciones de retrogarantía durante una etapa de crecimiento que superaba su capacidad orgánica de apalancarla con capital propio. Iniciando con operaciones de menor monto, se evolucionó en corto tiempo, alcanzando cada vez mayor experiencia en una estructura sui generis, hecha a la medida para continuar apalancando el alto crecimiento de las operaciones y sin

ninguna referencia más que la propia experiencia y la confianza que mostraba un modelo de negocio respaldado por la dinámica de las colocaciones con garantía que venía haciendo la banca.

Una importante lección aprendida es que, si bien sería deseable operar continuamente con un esquema de reafianzamiento por sus beneficios en términos de dispersión de riesgo, su costo de mercado hace que ello no sea viable financieramente y que, por lo tanto, el esquema solamente deba usarse para propósitos especiales (como en el caso del FNG), a menos que existan mecanismos estatales que moderen su costo. En los países europeos se utiliza masivamente la retrogarantía pero ello sólo es posible en la medida en que allí existe un componente de subsidio estatal que no está disponible en otras regiones.

# ESPAÑA - EL REAFIANZAMIENTO COMO MECANISMO CLAVE EN LA FINANCIACIÓN DE LAS PYMES Y AUTÓNOMOS ESPAÑOLES

José Rolando Álvarez Valbuena – CESGAR [15]

El sistema español de garantías afronta nuevos retos en un entorno de cambio constante, con un esfuerzo inédito por acceder a todos los rincones del territorio y transmitir una imagen renovada, aún más eficiente.

En este momento son 20 – aunque en breve serán menos - las sociedades de garantía operativas en España que, tras una intensa reestructuración del sector bancario – aún por culminar -, han logrado erigirse en prescriptoras de calidad para la financiación de las pequeñas y medianas empresas (pymes), gracias al inestimable respaldo del reafianzamiento que propicia la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA), dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

CERSA es una sociedad de capital público que promociona el sistema de garantías, pero que, sobre todo, favorece el impulso a los sectores económicos prioritarios y la creación de empresas en España. El Estado es socio de referencia de la compañía y realiza anualmente importantes aportaciones a su Fondo de Provisiones Técnicas. Algo que en los últimos años han ido reduciendo hasta la mínima expresión las comunidades autónomas, artífices también del despegue de las SGR, por motivos obvios derivados de la crisis.

El reafianzamiento pretende acercar el máximo de los recursos a compañías de nueva creación o proyectadas a la innovación tecnológica y a la internacionalización. Es, por ello, parte de la política económica dirigida a los emprendedores.

## 1. Las SGR miran a Europa

La cooperación entre CERSA y las 20 SGR españolas se ha reforzado en los últimos años, y lo ha hecho como consecuencia del ímpetu de la UE por acompañar en su crecimiento al sector pyme a través del Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

En España, la Confederación Española de Sociedades de Garantía (SGR-CESGAR) ha logrado, por vez primera, una alianza para acudir ante la Unión Europea para solicitar fondos. Para ello se ha definido un proyecto sólido, solvente y de futuro. Buscamos apuntalar un sistema de garantías más eficiente, para que podamos obtener más fondos para financiar a las pymes, algo que, recordemos, es nuestro fin último.

Nuestra vocación natural es la de facilitar canales de financiación a las pequeñas empresas y los autónomos, y por eso hemos situado el marco comunitario como una de las líneas de trabajo fundamentales dentro de nuestro Plan Estratégico. Pretendemos atender la demanda de crédito del mayor número de pymes posible, al menor coste necesario y con un plazo de amortización adecuado. Fruto de esa decisión estratégica son, entre otras iniciativas, los acuerdos firmados por el Ministerio de Industria y la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA) con el Fondo Europeo de Inversiones,

15 Presidente de la Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR-CESGAR) e Iberaval SGR

que permitirán cubrir una nueva cartera de préstamos de 2.000 millones de euros a través de las SGR españolas, de los que podrán beneficiarse alrededor de 20.000 pequeñas empresas y autónomos, durante los años 2016 y 2017.

## 2. El círculo virtuoso

Pero son otros muchos los retos que están encima de la mesa de SGR-CESGAR. En la actualidad las 20 SGR españolas contamos con 118.000 socios partícipes y cientos de socios protectores. Pero, en España operan en este momento 1,2 millones de empresas con menos de diez trabajadores, lo que significa que tenemos mucho margen de mejora, dado que son esas compañías con uno, dos, cinco empleados, las que más dificultades tienen a la hora de acceder al crédito. Si la empresa logra financiación, invierte, y si invierte crea puestos de trabajo. Es un círculo virtuoso especialmente necesario en esta hora de incertidumbres políticas en España.

Parafraseando al universal Machado y sus cantares, se hace camino al andar. Y, desde SGR-CESGAR, estamos logrando abrir sendas hace no mucho tiempo inéditas: la más importante, ser una alternativa real a la financiación bancaria. Quien tenía dificultades para conseguir un crédito, antes desistía. Ahora, sabe que puede llamar a nuestra puerta, la de la oficina de su SGR más próxima. Tras más de dos décadas operando como entidades financieras –así nos considera la Ley de 1994 sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca- las pymes ya acuden a nuestras sucursales para obtener un aval y con él poder volver a los bancos para demandar financiación. Es un éxito compartido que no debe acabar aquí, porque aunque el primer paso esté dado, nuestro propósito firme es avanzar con entereza para cumplir con ese fin último que nos mueve, que no es otro que el de ir de la mano de las pequeñas empresas, de los autónomos, para que cumplan con sus sueños y hagan de sus proyectos viables su medio de vida.

Somos protagonistas, pero, no cabe duda: CERSA también tiene una utilidad práctica clave en la vida de las SGR. El reafianzador, o el que presta garantías de segundo piso, asume parte del compromiso firmado, de modo que resulta un soporte adicional al sistema financiero, ya de por sí cubierto con el aval de la sociedad de garantía. De manera que, la Compañía Estatal constituye una pieza elemental en este engranaje de apoyo a largo plazo de las SGR al aumentar el efecto multiplicador de los fondos propios y expandir esa capacidad de otorgar garantías.

Como institución de capital público, CERSA está controlada y auditada por el Banco de España y, a su vez, sirve como mecanismo para supervisar y disciplinar las actuaciones de las SGR.

Los sistemas de garantía pretenden que los bancos accedan a acordar préstamos a clientes que, de otra forma, no tendrían acceso al crédito. No en vano, uno de los objetivos principales del reaval es rebajar el coste de la financiación de las pymes. Algo que quedaba claramente definido en la citada norma, que reformaba la regulación del sistema en España.

## 3. La barrera del crédito

El acceso al crédito en el ámbito que a nosotros nos ocupa – el de las micropymes, autónomos y emprendedores - no acaba de remontar en España durante los últimos años. Ahora bien, el apoyo a la economía real ha crecido, porque nuestro sistema financiero ahora sí es solvente, sano, goza de liquidez y por tanto puede prestar. Y lo está haciendo. Pero no a este tipo de empresas, por sus peculiares características.

Desde SGR-CESGAR hemos impulsado en el último año el Informe sobre «La Financiación de las Pymes en España», del que ya hemos presentado dos estudios, el último de los cuales ponía de manifiesto que casi el 96% de las empresas españolas son micropymes y una de cada seis se encuentra en busca de financiación. De obtener los recursos que solicitan para afrontar sus proyectos, se podrían crear 450.000 puestos de trabajo durante los tres próximos años y se mantendrían 404.000.

Las vinculaciones entre crédito y empleo, como decíamos, son indudables. Un millón de compañías en nuestro país ha tenido necesidad de financiación, la haya buscado o no de manera activa, en los últimos seis meses. Pero la principal barrera que han encontrado cuando no han obtenido lo que pedían era la falta de garantía y avales. Es ahí donde las SGR pueden tener mayor protagonismo. No hemos de olvidar que el valor añadido que aportan es precisamente el de las garantías. Cada uno de los avales tramitados por estas sociedades de garantía en España es suficiente para que la entidad bancaria pueda formalizar la operación sin coste para ella en dotaciones y con la recuperación de recursos garantizada, porque la SGR avala el crédito en el caso de convertirse en fallido.

Nuestro modelo público-privado resulta en ese sentido particularmente eficiente, ya que moviliza dinero privado, pero también – como hemos comentado - da una practicidad evidente al respaldo público. Según datos aportados por CERSA, por cada dólar (1,1 euros) puesto desde la administración pública para respaldar a una pyme genera más de 40 dólares (unos 37,5 euros).

Frente a aquella cultura que imperaba en España hace unos años que pivotaba en torno a las ayudas directas para financiar a las pymes, el cambio ha beneficiado a un sistema de garantías que realmente crea un efecto multiplicador en la financiación inducida según las exigencias de solvencia. Cada euro aportado al capital de las SGR permite financiar 12,5 euros de créditos. El efecto es superior si las aportaciones se realizan a través de CERSA, ya que ésta reavala – como comentábamos más arriba - un porcentaje variable, pero en todo caso importante, de las operaciones de las SGR.

## 4. Los empresarios, auténticos protagonistas

En otro orden de cosas, no conviene obviar que el sistema de garantías español está financiado fundamentalmente por los propios empresarios, esos socios partícipes beneficiarios del crédito, lo que implica a efectos prácticos que cuanto más crédito se da y más avales se conceden, el mecanismo resulta más solvente, porque obtiene más recursos de los propios asociados a los que se facilita el aval. Somos entidades mutualistas. Y en un mundo globalizado como el actual, podemos ampliar muchos horizontes. No me cabe duda: es en Hispanoamérica donde una pyme española se maneja mejor a la hora de emprender. ¿El motivo? Es evidente que la barrera del idioma se derriba fácilmente. Podemos chocar con obstáculos culturales, pero no son insalvables. Una empresa española se defiende perfectamente

en Perú, Chile,  Colombia, México... Pero, se puede avanzar muchísimo más aún. Por ejemplo, a partir de la creación de sistemas comunes de garantías para ir de la mano. Debemos establecer acuerdos para que un aval autorizado por el sistema nacional español sea respaldado por cada uno de los sistemas de esos países, y viceversa, para que la interrelación sea efectiva y, si el pequeño constructor necesita un aval financiero o técnico, lo pueda obtener sin demoras para desarrollar su actividad. Ésta sí es una barrera real y podemos salvarla con acuerdos dentro de la Red Iberoamericana de Garantías (Regar) de la que todos formamos parte.

La unidad resulta clave. Las sociedades de garantía de España e Iberoamérica hemos de ir de la mano, porque conocemos a las empresas. Entendemos como pocos el riesgo empresarial. Y, por ello, el futuro debe depararnos todavía mayores éxitos.

# ITALIA - IL FONDO DI GARANZIA PER LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE: FUNZIONAMENTO E AZIONE DI RAPPRESENTANZA DEL SISTEMA DEI CONFIDI [16]

ASSOCONFIDI

Il Fondo Centrale di Garanzia costituisce la principale misura pubblica di agevolazione in Italia a sostegno dell'accesso al credito delle PMI. Per questa ragione beneficia di un importante finanziamento erogato dal Governo ed è oggetto di una intensa azione di rappresentanza da parte del sistema dei Confidi, volta a rafforzare la presenza di tali soggetti in ragione dei vantaggi che la sinergia tra le risorse pubbliche e quelle private apportate da questi ultimi è in grado di riconoscere alle imprese destinatarie dell'intervento.

Il presente testo è finalizzato a descrivere il funzionamento del Fondo di Garanzia e a illustrare sinteticamente le principali azioni di rappresentanza portate avanti dalle Federazioni nazionali attraverso Assoconfidi al fine di valorizzare il dirimente contributo che i Confidi possono svolgere in questo ambito.

## 1. IL DIFFICILE ACCESSO AL CREDITO PER LE PMI

Il sistema produttivo italiano è tradizionalmente incentrato sulle PMI, che rappresentano la quasi totalità delle imprese e occupano l'80% degli addetti. Per questa categoria di soggetti, a causa delle loro peculiarità strutturali, la relazione con il sistema bancario è sempre stata caratterizzata da una forte rigidità e l'accesso al credito ha sempre costituito uno dei maggiori fattori di criticità.

Il contesto di riferimento continua a essere contraddistinto dalla crisi economico-finanziaria e al tempo stesso le banche stanno progressivamente abbandonando il segmento del credito di piccolo importo, che rappresenta la modalità privilegiata di sostegno alle PMI, in quanto non lo trovano più conveniente sotto il profilo economico e reddituale. A loro volta le PMI presentano una scarsa patrimonializzazione, che contribuisce a frenare ulteriormente la disponibilità del sistema bancario a concedere loro i finanziamenti, e hanno difficoltà ad accedere a fonti di finanziamento alternative al canale bancario, che potrebbero favorire un maggiore equilibrio utile a stimolare la ripresa dei flussi di credito da parte delle banche stesse.

Evidenziare l'impossibilità per le PMI di accedere ai finanziamenti equivale ad affermare che il 99% dell'intero tessuto imprenditoriale italiano non ha adeguato accesso al circuito del credito bancario. Questo è il vero credit crunch che attanaglia il Paese, che sta portando l'intero sistema produttivo verso una progressiva difficoltà e che costituisce il maggiore vincolo alla ripresa economica.

I principali strumenti di sostegno al credito delle PMI presenti oggi in Italia sono i Confidi e il Fondo di Garanzia PMI, oltre ad un apporto minore delle Finanziarie regionali di matrice pubblico-privata. I primi sono strutture di natura privatistica sorti nella metà del secolo scorso tra gli imprenditori quale forma di sostegno reciproco secondo una logica mutualistica e di sussidiarietà, mentre il Fondo di Garanzia costituisce l'agevolazione pubblica di riferimento per conseguire il medesimo risultato.

16 Legge 23 dicembre 1996, n. 662 e Legge 7 agosto 1997, n. 266

## 2. I PRINCIPALI VALORI ESPRESSI DAL FONDO DI GARANZIA

Il Fondo di Garanzia sostiene lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese italiane appartenenti a tutti i settori economici nonché dei professionisti iscritti agli ordini professionali o aderenti ad associazioni professionali iscritte all'apposito elenco del Ministero dello Sviluppo Economico, concedendo una garanzia pubblica al fine di favorire l'accesso a finanziamenti bancari per investimenti e per liquidità purché finalizzati all'attività di impresa.

Il Fondo di Garanzia è stato inizialmente previsto dalle misure di razionalizzazione della finanza pubblica adottate nella seconda metà degli anni Novanta, al fine di favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese. È stato costituito nel 1999 ed è gestito dal Mediocredito Centrale.

È stato istituito nell'ordinamento italiano dalla legge n. 662/96, art. 2, comma 100, lett. a ed è divenuto operativo a partire dal 2000 con risultati sempre più rilevanti negli anni, specialmente dal 2008 per effetto della crisi economica e della contestuale apertura al comparto artigiano. In base ai dati diffusi dall'organo gestore, circa il 99% delle imprese ha avuto accesso ai finanziamenti con la copertura del Fondo Centrale in assenza della presentazione di garanzie reali. In un arco temporale di 15 anni circa, fino a dicembre 2015, ha accolto 487.953 richieste di garanzia per un totale di imprese garantite pari a 296.335. Dal punto di vista delle risorse impiegate, al 31 dicembre 2015 il Fondo di Garanzia ha accolto complessivamente finanziamenti per 75,2 Mld di euro, concedendo garanzie per 44,3 Mld di euro. Nel 2015 il finanziamento medio per impresa risulta di circa 146,8 mila euro, con una garanzia media per impresa di 99,6 mila euro.

I dati sull'operatività dello strumento nel corso del 2015 confermano ancora una volta come lo stesso svolga un ruolo fondamentale per l'accesso al credito delle PMI: ne hanno beneficiato oltre 66 mila micro, piccole e medie imprese, con un aumento del 18,8% rispetto all'anno precedente. I finanziamenti accolti, pari a 15,1 miliardi di euro, hanno evidenziato un incremento del 17,1% rispetto al 2014 e l'importo garantito, pari a 10,2 miliardi di euro, ha registrato un aumento pari al 22,4%.

Nello stesso anno i Confidi hanno istruito sul Fondo oltre 48 mila operazioni relative a oltre 4,2 miliardi di euro di finanziamenti erogati a fronte di 1,9 miliardi di euro di controgaranzie ricevute, con una percentuale media di controgaranzia pubblica pari al 45%. L'importo medio per operazione finanziata, circa 86 mila euro, comprova che tali soggetti continuino ad assistere le micro e piccole imprese. Risulta altresì evidente la maggiore leva finanziaria che i Confidi assicurano al decisore pubblico e la forte differenziazione nel portafoglio degli impieghi, producendo una maggiore granularità e un minore rischio del portafoglio posto in essere.

Nello stesso periodo il sistema bancario ha assistito in garanzia diretta oltre 53 mila operazioni, relative a oltre 10,8 miliardi di euro di finanziamenti, sui quali ha richiesto una copertura pari a quasi 8,2 miliardi di euro, con una percentuale media di garanzia diretta del 76%. L'importo medio per operazione si è attestato a oltre 200 mila euro, disegnando una strategia oramai consolidata di assistenza a imprese appartenente al segmento middle retail e assorbendo una quota molto più significativa di risorse pubbliche rispetto all'operatività dei Confidi.

La leva finanziaria fornita dai Confidi sulle risorse pubbliche del Fondo di Garanzia per le PMI è stata dunque pari a 2,2, quindi molto più elevata di quella applicata in garanzia diretta dalle banche, pari

ad 1,3. In definitiva, la leva della controgaranzia è di circa il 70% superiore a quella della garanzia diretta [17].

## 3. LA GOVERNANCE DEL FONDO DI GARANZIA

La legge ha previsto che la gestione del Fondo di Garanzia sia affidata, con compiti diversi, ad un Consiglio di Gestione e a un Gestore. L'amministrazione del Fondo è affidata al Consiglio di Gestione che è composto da due rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico, di cui uno con funzione di Presidente, da un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze con funzione di vice Presidente, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, da un rappresentante indicato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché da due esperti in materia creditizia e di finanza d'impresa, designati, rispettivamente, dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze su indicazione delle associazioni delle piccole e medie imprese. Il provvedimento di costituzione del Consiglio di Gestione è stato adottato dal Gestore con decorrenza 15 gennaio 2015.

Si riunisce con cadenza settimanale e provvede a deliberare le disposizioni di carattere generale e le condizioni di ammissibilità alla garanzia e, con riferimento alle singole operazioni, l'ammissione alla garanzia, le quote di accantonamento, il versamento degli acconti, la liquidazione delle perdite, le revoche e qualsiasi altra modifica. Inoltre, approva la situazione contabile del Fondo, la rendicontazione delle disponibilità, gli impegni e le insolvenze alla data del 31 dicembre precedente e segnala al Ministero dello Sviluppo Economico la necessità di integrazione delle risorse del Fondo.

Il Gestore, a seguito dell'aggiudicazione della gara indetta dal Ministero dello Sviluppo Economico è, ad oggi, costituito da un raggruppamento temporaneo di imprese formato da cinque banche: Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A., in qualità di soggetto mandatario capofila, Artigiancassa S.p.A., MPS Capital Services Banca per le Imprese S.p.A., Mediocredito Italiano S.p.A. e Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., in qualità di mandanti.

## 4. AMBITO DI INTERVENTO DEL FONDO DI GARANZIA

L'accesso al Fondo è riservato alle sole imprese classificabili come piccole e medie appartenenti a qualsiasi settore ad esclusione dei comparti c.d. sensibili (ossia siderurgico, delle costruzioni navali, automobilistico, delle fibre sintetiche) nonché ai professionisti, in quanto è proprio per queste categorie che si riscontrano le maggiori difficoltà di acceso al credito.

Nei trasporti sono ammissibili solo le imprese che effettuano trasporto merci su strada. Le imprese agricole possono utilizzare soltanto la controgaranzia rivolgendosi ad un Confidi che opera nei settori agricolo, agroalimentare e della pesca.

L'impresa, per ottenere la garanzia del Fondo, deve essere presente sul territorio nazionale (ma può effettuare investimenti all'estero) ed essere valutata in grado di far fronte agli impegni finanziari

17 Si veda infra nel prosieguo del testo le modalità operative di accesso al Fondo di Garanzia, che si distinguono in garanzia diretta, controgaranzia e cogaranzia.

derivanti dalle operazioni per le quali è richiesto l'intervento del Fondo. Deve essere perciò considerata economicamente e finanziariamente sana sulla base di appositi modelli di valutazione che utilizzano i dati di bilancio o delle dichiarazioni fiscali degli ultimi due esercizi. Le start up sono invece valutate sulla base di piani previsionali. Dal 2017 il Fondo introdurrà una metodologia di valutazione delle imprese incentrata su un sistema di rating proprietario.

L'impresa o il professionista non può inoltrare la domanda direttamente al Fondo, bensì deve rivolgersi a una banca, un intermediario finanziario vigilato, una Società finanziaria per l'innovazione e lo sviluppo (Sfis), una Società di gestione del risparmio (SGR) o una Società di gestione armonizzata per le sole operazioni sul capitale di rischio, per richiedere il finanziamento e, contestualmente, che sul medesimo sia acquisita la garanzia diretta. Sarà la banca stessa ad occuparsi della domanda. In alternativa, la PMI può rivolgersi a un Confidi o a un altro Fondo di garanzia gestito da intermediari finanziari, che garantisce l'operazione in prima istanza e richiede la controgaranzia al Fondo. Tutte le banche sono abilitate a presentare le domande, mentre per ottenere la controgaranzia occorre rivolgersi ad un Confidi accreditato presso il Fondo.

Tali soggetti sono, dal punto di vista operativo, gli unici che possono effettuare la richiesta di intervento del Fondo a fronte dei finanziamenti concessi alle imprese da parte delle banche convenzionate con l'istituto gestore. La garanzia pubblica potrà essere attivata attraverso tre modalità:

- **Garanzia diretta:** garanzia prestata dal Fondo direttamente a favore delle banche. In questo caso, l'impresa che ha bisogno di un finanziamento può chiedere alla banca di assicurare l'operazione con la garanzia pubblica. L'attivazione di questa garanzia è a rischio zero per la banca che, in caso di insolvenza dell'impresa, viene risarcita dal Fondo e, in ipotesi di eventuale esaurimento di fondi di quest'ultimo, direttamente dallo Stato (garanzia di ultima istanza). Essa è "a prima richiesta", esplicita, incondizionata e irrevocabile e copre, nei limiti dell'importo massimo garantito, l'ammontare dell'esposizione per capitale, interessi contrattuali e di mora dei soggetti finanziatori nei confronti delle PMI. Possono accedere alla garanzia diretta tutte le PMI situate sul territorio nazionale, ad eccezione di quelle con sede legale e/o operativa in Toscana (senza limiti di importo), Marche nel limite di importo di 150.000 euro e Abruzzo nel limite di 100.000 euro che possono accedere esclusivamente in controgaranzia per il tramite di un Confidi.

- **Controgaranzia:** garanzia prestata dal Fondo a favore dei Confidi e degli altri Fondi di Garanzia. In questo caso, l'impresa si rivolge a un Confidi o ad altro Fondo di garanzia che provvederanno ad inviare la domanda di controgaranzia al Fondo. La controgaranzia può essere a "prima richiesta", se il garante di primo livello risponde in solido con il proprio patrimonio, o "sussidiaria", nel qual caso il Fondo risponde soltanto al garante di primo livello e nei limiti delle somme da questi versate a titolo definitivo.

- **Cogaranzia:** garanzia prestata dal Fondo direttamente a favore delle banche e congiuntamente ai Confidi o agli altri Fondi di garanzia. La cogaranzia può essere richiesta dai Confidi e dagli altri Fondi di garanzia che abbiano stipulato una convenzione con l'istituto gestore che regola i criteri le modalità e le procedure di concessione e di attivazione. Per quanto non espressamente stabilito dalle convenzioni si applicano tutti i criteri, le modalità e le procedure di concessione della garanzia diretta.

Il Fondo Centrale di Garanzia, fino al 2013, non è intervenuto nel rapporto banca-impresa, pertanto, i tassi di interesse, le condizioni di rimborso e l'eventuale richiesta di garanzie aggiuntive

sulla parte non coperta dall'agevolazione pubblica erano stabilite attraverso la libera contrattazione tra le parti. Nel 2013, però, il Fondo è intervenuto definendo, in ottemperanza alla normativa in materia di trasparenza, una serie di misure a carico del Gestore e delle banche al fine di migliorare il rapporto banca-Confidi-impresa e di massimizzare i benefici dell'intervento del Fondo a favore delle imprese, determinando, grazie alla presenza della garanzia di ultima istanza dello Stato, condizioni favorevoli in termini di pricing e/o di maggior volume di credito concesso (Piano della trasparenza nella riunione del Comitato del 14 febbraio 2013).

L'intervento è concesso fino ad un massimo dell'80% del finanziamento su tutti i tipi di operazioni sia a breve sia a medio-lungo termine, tanto per liquidità che per investimenti. Il Fondo garantisce a ciascuna impresa o professionista un importo massimo di 2,5 milioni di euro, un plafond che può essere utilizzato attraverso una o più operazioni, fino a concorrenza del tetto stabilito, senza un limite al numero di operazioni effettuabili. Il limite si riferisce all'importo garantito, mentre per il finanziamento nel suo complesso non è previsto un tetto massimo.

Le imprese possono beneficiare dell'intervento del Fondo per ogni tipo di esigenza finanziaria. Potrà essere garantita qualsiasi tipologia di operazione, purché direttamente finalizzata all'attività d'impresa: operazioni di leasing, finanziamenti a medio-lungo termine, acquisizione di partecipazioni, prestiti partecipativi e altre operazioni quali, per esempio, finanziamenti a breve termine, consolidamento, fideiussioni, finanziamenti a medio-lungo termine per liquidità.

## 5. LE RIFORME NEL FUNZIONAMENTO DEL FONDO DI GARANZIA

I risultati sopra descritti sono diretta conseguenza, tra l'altro, delle azioni compiute, nel corso degli anni, per il rafforzamento dell'ambito di intervento del Fondo. Oltre all'estensione della platea dei soggetti beneficiari finali con l'inclusione nel 2008 delle imprese artigiane, cooperative e di trasporto, il legislatore è intervenuto con una serie di provvedimenti tesi a rendere lo strumento coerente con le esigenze espresse dal mondo imprenditoriale, tra i quali: revisione dei criteri di accesso al Fondo per le PMI e per l'autorizzazione dei Confidi a certificare il merito di credito, innalzamento dell'importo massimo garantito a 2,5 milioni di euro. I principi guida seguiti sono stati quelli di riconoscere priorità all'impresa attraverso un uso efficiente delle risorse pubbliche, specialmente nell'attuale fase di scarsa disponibilità delle stesse, e un utilizzo del Fondo come strumento di sviluppo.

Il principale effetto di queste norme è quello di contribuire alla "bancabilità" dell'impresa attenuandone il rischio di credito sulle garanzie dirette e sulle controgaranzie a prima richiesta nonché migliorandone le condizioni di accesso. Un momento fondamentale in questa direzione è stato segnato dal riconoscimento della copertura di ultima istanza garantita dallo Stato, introdotta nell'ordinamento italiano nel 2009.

In conformità con l'Accordo di Basilea, il finanziamento, in relazione alla quota garantita dal Fondo, è a "rischio zero" per la banca, in quanto nell'operatività in garanzia diretta, in caso di insolvenza dell'impresa, la stessa viene risarcita dal Fondo Centrale di Garanzia e in caso di eventuale esaurimento di fondi di quest'ultimo, direttamente dallo Stato. Analogamente, nell'operatività in controgaranzia a "prima richiesta" attraverso i Confidi, in caso di insolvenza dell'impresa e del Confidi, la banca viene risarcita dal Fondo di Garanzia e, nell'ipotesi di non capienza delle risorse di questo, direttamente dallo Stato.

Per il principio di sostituzione, pertanto, le banche e gli intermediari vigilati potranno applicare alle esposizioni così garantite la cosiddetta "ponderazione zero", riducendo gli accantonamenti di patrimonio minimo richiesti dagli accordi di Basilea II in relazione alla rischiosità della esposizione creditizia e risparmiando patrimonio di vigilanza, che potrà essere impiegato per concedere ulteriore credito. Di conseguenza, a parità di patrimonio di vigilanza, le banche riusciranno a porre in essere un volume superiore di finanziamenti e a rispondere in maniera più adeguata alla forte richiesta di denaro che giunge dal comparto produttivo.

Inoltre, l'impresa ha la possibilità di ottenere attraverso i Confidi, le banche o le società di leasing, un vantaggio che si può concretizzare in condizioni economiche migliori riguardo tassi e commissioni o nell'erogazione di maggior credito.

Il meccanismo di funzionamento del Fondo genera un importante effetto leva, in grado di agire da moltiplicatore delle risorse pubbliche, configurandosi come un efficace strumento di politica industriale che presenta un rapporto costi/benefici migliore rispetto a qualsiasi altra agevolazione: come già indicato, per ogni euro del Fondo si attivano circa 2,2 euro di finanziamenti garantiti per le PMI che vi accedono in controgaranzia attraverso i Confidi e 1,3 euro di finanziamenti garantiti per le imprese che beneficiano della garanzia diretta.

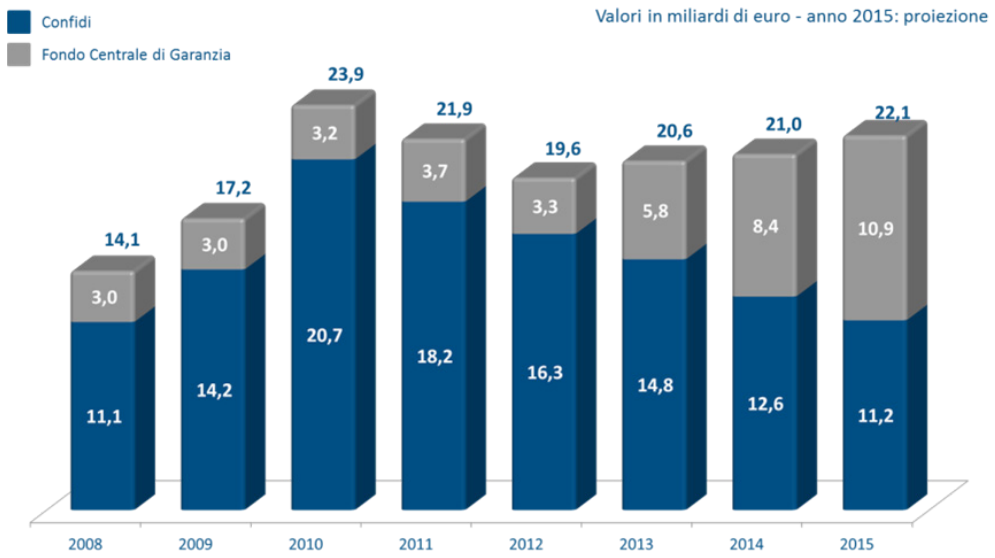
È, inoltre, un fondo rotativo che, per effetto del graduale rimborso dei finanziamenti, è in grado di reimpiegare più volte le risorse assegnate.

In questa fase di flessione congiunturale, il Fondo Centrale di Garanzia è uno strumento considerato utile non solo per superare le rigidità esistenti nel mercato del credito, che colpiscono negativamente soprattutto le piccole e medie imprese, ma anche per sostenere le imprese fornendo le necessarie risorse finanziare per svilupparne gli investimenti e la crescita.

L'operare del Fondo è tale da poter trasferire almeno parte del vantaggio, goduto da banche e Confidi, alle imprese. Questo ha giustificato i contributi finanziari versati sino ad ora dallo Stato.

Negli ultimi tempi sono però emerse alcune perplessità sull'utilizzo "qualitativo" dello strumento nazionale di garanzia che hanno indotto il decisore pubblico, anche su forte sollecitazione di Assoconfidi, a ridefinirne i principi cardine di utilizzo, al fine di valorizzare nuovamente il sostegno pubblico all'accesso al credito delle PMI.

*Figure 01*




La stessa Assoconfidi ha evidenziato come lo spostamento della garanzia da quella privata dei Confidi a quella pubblica del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI (cosiddetto "effetto spiazzamento"), che ha contrassegnato la dinamica complessiva delle garanzie dal 2010 a oggi e che emerge chiaramente dai valori riportati sopra e dal grafico (figure 01), non ha apportato benefici al sistema produttivo in termini di maggiori volumi di credito, ma anzi ha determinato una riduzione dei vantaggi generati dall'intermediazione dei Confidi: minore integrazione tra risorse pubbliche e private, minore effetto leva, assenza di addizionalità e di consulenza alle imprese.

Per tali ragioni e per assicurare la sostenibilità economica della misura nel tempo, è in itinere una riforma del Fondo di Garanzia orientata al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- una significativa riduzione di assorbimento delle risorse pubbliche tramite l'adozione di nuovo modello di valutazione delle PMI beneficiarie dell'intervento, attraverso un sistema di rating e la connessa riparametrazione delle percentuali di copertura del Fondo;
- il principio di neutralità per le PMI sul livello di copertura tra la garanzia diretta e la controgaranzia con percentuali di copertura del Fondo più in linea con quelle vigenti ante riforma (2012);
- la specifica determinazione della rischiosità della singola impresa beneficiaria sulla base della probabilità di inadempimento con riflesso anche sui connessi e minori assorbimenti a valere sul rischio assunto dal Fondo;
- l'ampliamento potenziale della platea di imprese assistite dal Fondo;
- la definizione di nuovi spazi per l'ingresso di risorse integrative sul Fondo: pubbliche e anche private.

## 6. LA POSIZIONE DI ASSOCONFIDI

Assoconfidi, nella consapevolezza del ruolo centrale svolto dai Confidi e dal Fondo di Garanzia a favore delle PMI, fin dall'avvio della crisi economico-finanziaria, ha evidenziato con forza l'esigenza di interventi di politica economica che dovrebbero mirare a due finalità principali: sostenere l'azione mutualistica propria del sistema privato della garanzia e fronteggiare la situazione di difficoltà che lo sta investendo. In particolare, risulta fondamentale definire urgentemente efficaci e concrete azioni di

politica industriale volte a preservare nel tempo la sostenibilità del sistema, valorizzandone il potenziale, stimolandone lo sviluppo e orientandone l'evoluzione.

Assoconfidi ritiene innanzitutto prioritario per il Paese promuovere una organica, mirata e continuativa azione di politica industriale della garanzia in grado di favorire l'accesso al credito delle PMI, abbandonando la logica degli interventi discontinui e non coordinati in un disegno unitario di sostegno al Sistema. Da ciò consegue l'esigenza di assicurare che la "filosofia" delle azioni di politica industriale per la garanzia sia rivolta a un riordino della filiera nel suo complesso, al fine di semplificarne la struttura, di migliorarne il funzionamento, di promuovere l'integrazione sinergica tra risorse pubbliche e private e, in definitiva, di ottimizzare l'utilizzo delle disponibilità messe a disposizione dal legislatore per agevolare l'accesso al credito delle PMI.

L'azione di riforma strutturale del sistema di garanzia dovrebbe coinvolgere in modo armonico e coordinato i Confidi, quale sistema privato della garanzia, e il Fondo di Garanzia per le PMI, quale sistema pubblico. Un punto dirimente di tale processo dovrebbe riguardare proprio le modalità operative di quest'ultimo che, secondo quanto emerge dagli studi realizzati da Assoconfidi, hanno alimentato la disintermediazione dei Confidi da parte delle banche; peraltro questa è stata perseguita anche per applicare alle imprese le condizioni economiche ordinarie invece che quelle migliorative previste dalle convenzioni con i Confidi stessi, generando un ulteriore "effetto spiazzamento" dell'operatività in controgaranzia attraverso i Confidi ad opera della garanzia del Fondo rilasciata direttamente alle banche.

A ciò si aggiunge che i modelli di valutazione attualmente in uso sembrano orientare l'intervento del Fondo di Garanzia principalmente verso le imprese che hanno minore bisogno di un intervento pubblico per ottenere il credito, tendendo ad escludere proprio quelle realtà che si trovano in una situazione di fragilità congiunturale – ma non di difficoltà strutturale – per cui il sostegno del Fondo sarebbe dirimente per la loro ripresa.

La prospettata riforma strutturale nel funzionamento del Fondo di Garanzia PMI, come descritta di recente dal Ministero dello Sviluppo Economico, sembra andare nella direzione auspicata dal sistema dei Confidi, che ha accolto molto positivamente le innovazioni illustrate. Assoconfidi ritiene infatti che i principi su cui la stessa è fondata, sinteticamente riportate sopra, siano in grado di conseguire gli obiettivi di efficienza nell'impiego delle risorse pubbliche, di sinergia pubblico-privata, di parità di trattamento tra le PMI che accedono alla misura nelle due modalità di garanzia diretta o controgaranzia, sostegno alle imprese effettivamente bisognose dell'intervento pubblico, anche grazie alla rimodulazione e differenziazione dei livelli di copertura in funzione del profilo di rischio. Assoconfidi valuta altresì in modo assolutamente positivo le modalità di accesso riservate alle imprese che si avvalgono dei Confidi, ritenendole ampiamente funzionali a valorizzare gli impatti positivi generati dalla presenza di tali soggetti.

Alcuni interventi previsti dalla riforma del Fondo di Garanzia, che dovrebbe entrare in vigore in parte entro la fine del 2016 ed essere completata nel corso del 2017, sono stati introdotti anche grazie all'intensa azione di rappresentanza condotta dal sistema dei Confidi attraverso Assoconfidi e risulterebbero in grado di apportare significativi benefici alle imprese che accedono al Fondo in controgaranzia attraverso i Confidi, riequilibrandone i vantaggi rispetto a quelle che ne usufruiscono attraverso la garanzia diretta con le banche.

Innanzitutto la controgaranzia del Fondo è concessa in misura pari al 100% dell'importo garantito dal Confidi autorizzato per le seguenti tipologie di operazioni: microcredito; concesse a nuove imprese, a start up innovative e a incubatori certificati; a fronte di investimenti; di importo ridotto (fino a € 35.000); a rischio tripartito[18] . A tale riguardo, Assoconfidi ha ottenuto che la controgaranzia doppio default al 100% venga estesa alla maggioranza delle operazioni sul Fondo, compresi i finanziamenti per liquidità: ciò consente al sistema dei Confidi di recuperare mercato in termini di "ponderazione zero" offerta alle banche. Per tutte le altre operazioni finanziarie la controgaranzia è concessa in misura pari alla riassicurazione.

In secondo luogo, al fine di rendere più snello e rapido l'accesso al Fondo per le operazioni di importo minore – fino a 120.000 euro – il Ministero ha introdotto una nuova modalità di intervento, denominata "operazioni finanziarie a rischio tripartito", che possono essere richieste unicamente dai Confidi autorizzati a valutare il merito creditizio delle PMI e caratterizzate da una procedura fortemente semplificata. È da ritenere che questa forma di intervento sia in grado di valorizzare il significativo contributo dei Confidi sul Fondo di Garanzia.

In tali operazioni il rischio è paritariamente ripartito – fino ad un massimo di 40.000 euro ciascuno – tra Fondo, banca e Confidi autorizzato. I finanziamenti, di qualsiasi durata e di importo fino a 120.000 euro, sono ammessi dal Fondo delegando interamente la valutazione del merito creditizio alle banche e ai Confidi. A vantaggio delle PMI, su tali finanziamenti le banche e i Confidi non possono acquisire garanzie reali, bancarie o assicurative a carico dell'impresa. Il funzionamento prevede che: il Confidi copre il 67% del rischio della banca; la riassicurazione del Fondo copre il 50% dell'importo garantito del Confidi; la controgaranzia del Fondo copre il 100% dell'importo garantito dal Confidi alla banca.

Su proposta di Assoconfidi l'operatività "a rischio tripartito" sarà avviata già nella prima fase della riforma nel prossimo autunno, su finanziamenti fino a 120.000 euro dai precedenti 90.000; sarà esclusa dal sistema di rating del Fondo e quindi saranno i Confidi accreditati a valutare il merito creditizio delle PMI; potranno essere ammesse anche le imprese altrimenti escluse dall'intervento pubblico se il Confidi e la banca si esprimono congiuntamente in tale direzione; come già indicato, la controgaranzia al 100% sulla garanzia rilasciata dai Confidi viene confermata ed estesa anche alle altre operazioni per liquidità con rating.

18 Si veda infra.

# ITÁLIA - O FUNDO DE GARANTIA PARA AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS: FUNCIONAMENTO E AÇÃO DE REPRESENTAÇÃO DO SISTEMA DOS CONFIDI[19]
## (Consórcios de Garantia Coletiva dos Créditos)

ASSOCONFIDI

O Fundo Central de Garantia constitui a principal medida pública de facilitação, na Itália, em apoio do acesso ao crédito das PME. Por esse motivo ele se beneficia de um importante financiamento concedido pelo Governo e é objeto de uma intensa ação de representação por parte do sistema dos Confidi, voltada a reforçar a presença de tais indivíduos em razão das vantagens que a sinergia entre os recursos públicos e os privados trazidos por estes últimos é capaz de reconhecer às empresas destinatárias da intervenção.

O presente texto se destina a descrever o funcionamento do Fundo de Garantia e a ilustrar sinteticamente as principais ações de representação levadas adiante pelas Federações nacionais através da Assoconfidi, a fim de valorizar a decisiva contribuição que os Confidi podem desempenhar nesse âmbito.

## 1. O difícil acesso ao crédito para as PME

O sistema produtivo italiano é tradicionalmente centralizado nas Pequenas e Médias Empresas que representam a quase totalidade das empresas e ocupam 80% dos funcionários. Para esta categoria de indivíduos, devido às suas peculiaridades estruturais, a relação com o sistema bancário sempre se caracterizou por uma forte rigidez e o acesso ao crédito sempre constituiu um dos maiores fatores de criticidade.

O contexto de referência continua a ser marcado pela crise econômico-financeira e ao mesmo tempo os bancos estão progressivamente abandonando o segmento do crédito de pequeno montante, que representa a modalidade privilegiada de sustento às PME, pois não o acham mais conveniente sob o perfil econômico e de rentabilidade. Por sua vez, as PME apresentam uma escassa patrimonialização, que contribui para frear ulteriormente a disponibilidade do sistema bancário em conceder os seus financiamentos, e têm dificuldade em acessar fontes de financiamento alternativas ao canal bancário, que poderiam favorecer um maior equilíbrio útil a estimular a retomada dos fluxos de crédito por parte dos próprios bancos.

Evidenciar a impossibilidade para as PME de acessar os financiamentos equivale a afirmar que 99% de todo o tecido empresarial italiano não possuem acesso adequado ao circuito do crédito bancário. Este é o verdadeiro *credit crunch* que oprime o país, que está levando todo o sistema produtivo a uma progressiva dificuldade e que constitui o maior vínculo à retomada econômica.

19 Lei nº 662 de 23 de dezembro de 1996, e Lei no 266 de 07 de agosto de 1997

Os principais instrumentos de apoio ao crédito das PME presentes atualmente na Itália são os Confidi e o Fundo de Garantia PME, além de um aporte menor das Financeiras regionais de matriz público-privada. Os primeiros são estruturas de natureza privada surgidos na metade do século passado entre os empresários como forma de apoio recíproco conforme uma lógica mutualística e de subsidiariedade, enquanto o Fundo de Garantia constitui a facilitação pública de referência para se obter o mesmo resultado.

## 2. Os principais valores expressos pelo Fundo de Garantia

O Fundo de Garantia sustenta o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas italianas pertencentes a todos os setores econômicos, bem como dos profissionais inscritos nos registros profissionais ou pertencentes a associações profissionais inscritas na listagem apropriada do Ministério do Desenvolvimento Econômico, concedendo uma garantia pública a fim de favorecer o acesso a financiamentos bancários para investimentos e para liquidez, desde que destinados à atividade da empresa.

O Fundo de Garantia foi inicialmente previsto pelas medidas de racionalização das finanças públicas, adotadas na segunda metade dos anos noventa, a fim de favorecer o acesso ao crédito das pequenas e médias empresas. Foi constituído em 1999 e é gerido pelo Mediocredito Centrale.

Foi instituído no ordenamento italiano pela lei nº 662/96, art. 2, parágrafo 100, let. A e se tornou operativo a partir de 2000 com resultados cada vez mais relevantes com o passar dos anos, especialmente a partir de 2008, por efeito da crise econômica e da abertura simultânea ao setor artesanal. Com base em dados difundidos pelo órgão gestor, cerca de 99% das empresas tiveram acesso aos financiamentos com a cobertura do Fundo Central, sem a apresentação de garantias reais. Em um arco temporal de 15 anos aproximadamente, até dezembro de 2015, aprovou 487.953 solicitações de garantia para um total de empresas garantidas de 296.335. Do ponto de vista dos recursos empregados, em 31 de dezembro de 2015, o Fundo de Garantia aprovou, no total, financiamentos de 75,2 bilhões de euros, concedendo garantias de 44,3 bilhões de euros. Em 2015, o financiamento médio por empresa resulta em cerca de 146,8 mil euros, com uma garantia média por empresa de 99,6 mil euros.

Os dados sobre a operacionalidade do instrumento no decorrer de 2015 confirmam mais uma vez como ele desempenha um papel fundamental para o acesso ao crédito das PME: beneficiaram-se dele mais de 66 mil micro, pequenas e médias empresas, com um aumento de 18,8% em comparação com o ano anterior. Os financiamentos aprovados, de 15,1 bilhões de euros, evidenciaram um incremento de 17,1% em comparação com 2014 e o montante garantido, de 10,2 bilhões de euros, registrou um aumento de 22,4%.

No mesmo ano, os Confidi prepararam no Fundo mais de 48 mil operações relativas a mais de 4,2 bilhões de euros de financiamentos concedidos frente a 1,9 bilhão de euros de contragarantias recebidas, com um percentual médio de contragarantia pública de 45%. O montante médio por operação financiada, de cerca de 86 mil euros, comprova que tais indivíduos continuam a auxiliar as micro e pequenas empresas. É, ainda, evidente a maior alavancagem financeira que os Confidi asseguram ao tomador público de decisão e a forte diferenciação no portfólio dos empregos, produzindo uma maior granularidade e um menor risco do portfólio posto em prática.

No mesmo período, o sistema bancário auxiliou em garantia direta mais de 53 mil operações, relativas a mais de 10,8 bilhões de euros de financiamentos, sobre os quais solicitou uma cobertura de quase 8,2 bilhões de euros, com um percentual médio de garantia direta de 76%. O montante médio por operação se apresentou em mais de 200 mil euros, desenhando uma estratégia já consolidada de assistência a empresas pertencentes ao segmento middle retail e absorvendo uma quota muito mais significativa de recursos públicos em comparação com a operacionalidade dos Confidi.

A alavancagem financeira fornecida pelos Confidi sobre os recursos públicos do Fundo de Garantia para as PME foi, então, de 2,2, portanto, muito mais elevada que aquela aplicada em garantia direta pelos bancos, igual a 1,3. Definitivamente, a alavancagem da contragarantia é cerca de 70% superior àquela da garantia direta[20] .

## 3. A governança do Fundo de Garantia

A lei previu que a gestão do Fundo de Garantia seja confiada, com tarefas diversas, a um Conselho de Gestão e a um Gestor. A administração do Fundo é confiada ao Conselho de Gestão que é composto por dois representantes do Ministério do Desenvolvimento Econômico, dos quais um com função de Presidente, por um representante do Ministério da Economia e das Finanças com função de Vice-Presidente, por um representante da Presidência do Conselho dos Ministros – Departamento para as políticas de coesão, por um representante indicado pela Conferência permanente para as relações entre o Estado, as regiões e as províncias autônomas de Trento e de Bolzano, bem como por dois especialistas em matéria creditícia e de finanças empresariais, designados, respectivamente, pelo Ministério do Desenvolvimento Econômico e pelo Ministério da Economia e das Finanças mediante indicação das associações das pequenas e médias empresas. O ato de constituição do Conselho de Gestão foi adotado pelo Gestor com decorrência a 15 de janeiro de 2015.

Ele se reúne com frequência semanal e procede à deliberação das disposições de caráter geral e das condições de admissibilidade à garantia e, com referência a cada operação, a admissão à garantia, as quotas de reserva, o pagamento dos adiantamentos, a liquidação das perdas, as revogações e qualquer outra modificação. Além disso, aprova a situação contábil do Fundo, a prestação de contas das disponibilidades, os compromissos e as insolvências em 31 de dezembro anterior e sinaliza ao Ministério do Desenvolvimento Econômico, a necessidade de integração dos recursos do Fundo.

O Gestor, após a adjudicação da concorrência promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Econômico é, hoje em dia, constituído por um agrupamento temporário de empresas formado por cinco bancos: Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A., na qualidade de mandatário principal, Artigiancassa S.p.A., MPS Capital Services Banca per le Imprese S.p.A., Mediocredito Italiano S.p.A. e Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., na qualidade de outorgantes.

20 Vide infra na continuação do texto, as modalidades operativas de acesso ao Fundo de Garantia que se distinguem em garantia direta, contragarantia e cogarantia.

## 4. Âmbito de intervenção do Fundo de Garantia

O acesso ao Fundo é reservado apenas às empresas classificáveis como pequenas e médias, pertencentes a qualquer setor, exceto os setores chamados de sensíveis (ou seja, siderúrgico, das construções navais, automobilístico, das fibras sintéticas), bem como aos profissionais, uma vez sendo próprio a essas categorias que se encontrem as maiores dificuldades de acesso ao crédito.

Nos transportes são admissíveis somente as empresas que realizam o transporte de mercadorias por via rodoviária. As empresas agrícolas podem utilizar apenas a contragarantia, dirigindo-se a um Confidi que atue nos setores agrícola, agroalimentar e pesqueiro.

A empresa, para obter a garantia do Fundo, deve estar presente em território nacional (mas pode efetuar investimentos no exterior) e ser avaliada capaz de fazer frente aos compromissos financeiros derivantes das operações para as quais é requerida a intervenção do Fundo. Por isso, deve ser considerada econômica e financeiramente sadia com base em modelos apropriados de avaliação que utilizam os dados de balanço ou das declarações fiscais dos últimos dois exercícios. As start up são, ao contrário, avaliadas com base em planos provisórios. A partir de 2017, o Fundo introduzirá uma metodologia de avaliação das empresas focada em um sistema de rating proprietário.

A empresa ou o profissional não pode encaminhar a solicitação diretamente ao Fundo, mas sim deve se dirigir a um banco, um intermediário financeiro fiscalizado, uma sociedade financeira para a inovação e o desenvolvimento (Sfis), uma sociedade de gestão da poupança (SGR) ou uma sociedade de gestão harmonizada apenas para as operações com capital de risco, para solicitar o financiamento e, simultaneamente, que sobre o referido seja obtida a garantia direta. Será o próprio banco que se encarRegará da solicitação. Alternativamente, a PME pode se dirigir a um Confidi ou a outro Fundo de Garantia gerido por intermediários financeiros, que garanta a operação em primeira instância e requeira a contragarantia ao Fundo. Todos os bancos estão habilitados a apresentar as solicitações, enquanto que para obter a contragarantia é preciso se dirigir a um Confidi acreditado junto ao Fundo.

Esses indivíduos são, do ponto de vista operativo, os únicos que podem efetuar a solicitação de intervenção do Fundo frente aos financiamentos concedidos às empresas por parte dos bancos conveniados com o instituto gestor. A garantia pública poderá ser ativada através de três modalidades:

- **Garantia direta**: garantia prestada pelo Fundo diretamente a favor dos bancos. Neste caso, a empresa que tem necessidade de um financiamento pode solicitar ao banco para assegurar a operação com a garantia pública. A ativação desta garantia é de risco zero para o banco que, no caso de insolvência da empresa, é ressarcido pelo Fundo e, na hipótese de eventual esgotamento de recursos deste último, diretamente pelo Estado (garantia de última instância). Ela é "de primeira instância", explícita, incondicionada e irrevogável e cobre, nos limites da soma máxima garantida, o montante da exposição por capital, juros contratuais e de mora dos indivíduos financiadores perante as PME. Podem ter acesso à garantia direta todas as PME situadas em território nacional, com exceção daquelas com sede legal e/ou operacional na Toscana (sem limites de valor), em Marche, no limite de importância de 150.000 euros e em Abruzzo, no limite de 100.000 euros, que podem acessar exclusivamente em contragarantia por intermédio de um Confidi.

- **Contragarantia**: garantia prestada pelo Fundo a favor dos Confidi e dos demais Fundos de Garantia. Neste caso, a empresa se dirige a um Confidi ou a outro Fundo de Garantia que procederão ao envio da solicitação de contragarantia ao Fundo. A contragarantia pode ser de "primeira solicitação", se o avalista de primeiro nível responder solidariamente com o próprio patrimônio ou "subsidiária", caso em que o Fundo responde somente ao avalista de primeiro nível e nos limites das somas por este pagas a título definitivo.

- **Cogarantia**: garantia prestada pelo Fundo diretamente a favor dos bancos e conjuntamente com os Confidi ou aos outros Fundos de garantia. A cogarantia pode ser solicitada pelos Confidi e pelos demais Fundos de garantia que tiverem celebrado um acordo com o instituto gestor que regula os critérios, as modalidades e os procedimentos de concessão e de ativação. Para o que não for expressamente estabelecido pelos acordos, aplicam-se todos os critérios, as modalidades e os procedimentos de concessão da garantia direta.

O Fundo Central de Garantia, até 2013, não interveio na relação banco-empresa, para isso, as taxas de juros, as condições de reembolso e a eventual solicitação de garantias adicionais sobre a parte não coberta pela facilitação pública eram estabelecidas através da livre contratação entre as partes. Em 2013, porém, o Fundo interveio definindo, em obediência à normativa em matéria de transparência, uma série de medidas a cargo do Gestor e dos bancos a fim de melhorar a relação banco-Confidi-empresa e de maximizar os benefícios da intervenção do Fundo a favor das empresas, determinando, graças à presença da garantia de última instância do Estado, condições favoráveis em termos de pricing e/ou de maior volume de crédito concedido (Plano da transparência na reunião do Comitê de 14 de fevereiro de 2013).

A intervenção é concedida até o máximo de 80% do financiamento sobre todos os tipos de operações, seja de curto ou de médio-longo prazo, tanto para liquidez quanto para investimentos. O Fundo garante a cada empresa ou profissional uma importância máxima de 2,5 milhões de euros, um teto que pode ser utilizado através de uma ou mais operações, até o limite do teto estabelecido, sem um limite de número de operações efetuáveis. O limite se refere à importância garantida, enquanto que para o financiamento em sua totalidade não está previsto um teto máximo.

As empresas podem se beneficiar da intervenção do Fundo para qualquer tipo de exigência financeira. Poderá ser garantida qualquer tipologia de operação, desde que diretamente destinada à atividade da empresa: operações de leasing, financiamentos de médio-longo prazo, aquisição de participações, empréstimos participativos e outras operações tais como, por exemplo, financiamentos de curto prazo, consolidação, fidejussórias, financiamentos de médio-longo prazo para liquidez.

## 5. As reformas no funcionamento do Fundo de Garantia

Os resultados descritos acima são uma consequência direta, entre outros, das ações realizadas, no decorrer dos anos, para o reforço do âmbito de intervenção do Fundo. Além da extensão do público dos indivíduos beneficiários finais com a inclusão, em 2008, das empresas artesãs, cooperativas e de transporte, o legislador interveio com uma série de medidas voltadas a tornar o instrumento coerente com as exigências expressas pelo mundo empresarial, entre as quais: a revisão dos critérios de acesso ao Fundo para as PME e para a autorização dos Confidi para certificar o mérito de crédito, o aumento da importância máxima garantida em 2,5 milhões de euros. Os princípios-guia seguidos foram aqueles

de reconhecer a prioridade à empresa através do uso eficiente dos recursos públicos, especialmente na atual fase de escassa disponibilidade destes, e a utilização do Fundo como instrumento de desenvolvimento.

O principal efeito dessas normas é o de contribuir com a "bancabilidade" da empresa, atenuando o risco de crédito sobre as garantias diretas e sobre as contragarantias de primeira solicitação, bem como melhorando as condições de acesso. Um momento fundamental nessa direção foi sinalizado pelo reconhecimento da cobertura de última instância garantida pelo Estado, introduzida no ordenamento italiano em 2009.

Em conformidade com o Acordo de Basiléia, o financiamento, em relação à quota garantida pelo Fundo, é de "risco zero" para o banco, pois na operacionalidade em garantia direta, no caso de insolvência da empresa, ele é ressarcido pelo Fundo Central de Garantia e no caso de eventual esgotamento dos recursos deste último, diretamente pelo Estado. Analogamente, na operacionalidade em contragarantia de "primeira solicitação" através dos Confidi, no caso de insolvência da empresa e do Confidi, o banco é ressarcido pelo Fundo de Garantia e, na hipótese de incapacidade dos recursos deste, diretamente pelo Estado.

Para o princípio de substituição, portanto, os bancos e os intermediários fiscalizados poderão aplicar às exposições assim garantidas a chamada "ponderação zero", reduzindo as reservas de patrimônio mínimo exigidas pelos acordos de Basiléia II, em relação ao risco da exposição creditícia e economizando o capital regulamentar, que poderá ser empregado para conceder ulterior crédito. Consequentemente, em paridade de capital regulamentar, os bancos conseguirão colocar em prática um volume superior de financiamentos e responder de maneira mais adequada à forte demanda de dinheiro que vem do setor produtivo.

Ademais, a empresa tem a possibilidade de obter através dos Confidi, dos bancos ou das sociedades de leasing, uma vantagem que pode ser concretizada em condições econômicas melhores em relação às taxas e comissões ou na concessão de maior crédito.

O mecanismo de funcionamento do Fundo gera um importante efeito alavanca, capaz de agir como multiplicador dos recursos públicos, configurando-se como um eficaz instrumento de política industrial que apresenta uma relação custos/benefícios melhor em comparação com qualquer outra facilitação: conforme já indicado, para cada euro do Fundo são ativados cerca de 2,2 euros de financiamentos garantidos para as PME que o acessam, em contragarantia através dos Confidi e 1,3 euro de financiamentos garantidos para as empresas que se beneficiam da garantia direta.

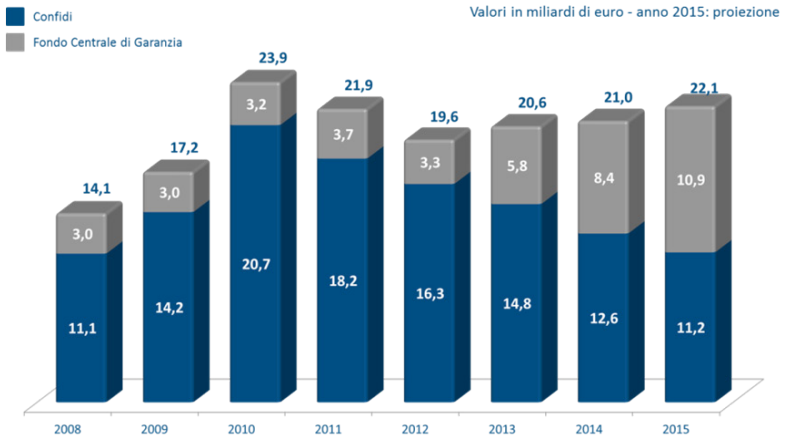
É, ainda, um fundo rotativo que, por efeito do gradual reembolso dos financiamentos, é capaz de reutilizar mais vezes os recursos atribuídos.

Nesta fase de queda conjuntural, o Fundo Central de Garantia é um instrumento considerado útil não apenas para superar as rigidezes existentes no mercado do crédito, que atingem negativamente sobretudo as pequenas e médias empresas, mas também para apoiar as empresas fornecendo os recursos financeiros necessários para desenvolver os seus investimentos e crescimento.

A atuação do Fundo é de forma a poder transferir pelo menos parte da vantagem, gozada pelos bancos e Confidi, às empresas. Isso justificou as contribuições financeiras pagas até agora pelo Estado.

Nos últimos tempos, porém, surgiram algumas perplexidades a respeito da utilização "qualitativa" do instrumento nacional de garantia que levaram o tomador público de decisão, também sob forte solicitação da Assoconfidi, a redefinir os princípios cardeais de utilização, a fim de valorizar novamente o apoio público ao acesso ao crédito das PME.

*Figura 01*




Legenda gráfico:

Confidi
Fundo Central de Garantia
Valores em bilhões de euros – ano de 2015: projeção.

A referida Assoconfidi evidenciou como o deslocamento da garantia daquela particular dos Confidi para aquela pública do Fundo Central de Garantia para as PME (chamado "efeito surpresa"), que marcou a dinâmica geral das garantias desde 2010 até hoje e que emerge claramente dos valores reportados acima e do gráfico da figura 01, não trouxe benefícios ao sistema produtivo em termos de maiores volumes de crédito, mas ao contrário, determinou uma redução das vantagens geradas pela intermediação dos Confidi: menor integração entre recursos públicos e privados, menor efeito alavanca, ausência de adicionalidade e de consultoria às empresas.

Por esses motivos e para assegurar a sustentabilidade econômica da medida com o passar do tempo, está in itinere uma reforma do Fundo de Garantia voltada à consecução dos seguintes objetivos:

- uma significativa redução de absorção dos recursos públicos através da adoção de novo modelo de avaliação das PME beneficiárias da intervenção, através de um sistema de rating e da reparametrização conexa dos percentuais de cobertura do Fundo;
- o princípio de neutralidade para as PME sobre o nível de cobertura entre a garantia direta e a contragarantia com percentuais de cobertura do Fundo mais em sintonia com aquelas vigentes ante reforma (2012);
- a específica determinação do risco de cada empresa beneficiária com base na probabilidade de inadimplemento com reflexo também nas absorções conexas e menores, a valer sobre o risco assumido pelo Fundo;
- a ampliação potencial do público de empresas assistidas pelo Fundo;
- a definição de novos espaços para a entrada de recursos integrativos no Fundo: públicos e também privados.

## 6. A posição da ASSOCONFIDI

A Assoconfidi, ciente do papel central desempenhado pelos Confidi e pelo Fundo de Garantia a favor das PME, desde o início da crise econômico-financeira, evidenciou com força a exigência de intervenções de política econômica que deveriam ter em mira duas finalidades principais: apoiar a ação mutualística própria do sistema privado da garantia e enfrentar a situação de dificuldade que o ataca. Em particular, é fundamental definir urgentemente ações eficazes e concretas de política industrial voltadas a preservar, com o passar do tempo, a sustentabilidade do sistema, valorizando o seu potencial, estimulando o seu desenvolvimento e orientando a sua evolução.

A Assoconfidi considera, antes de tudo, prioritário para o país promover uma ação orgânica, focada e contínua de política industrial da garantia, capaz de favorecer o acesso ao crédito das PME, abandonando a lógica das intervenções descontínuas e não coordenadas em um esquema unitário de apoio ao Sistema. Disso resulta a exigência de assegurar que a "filosofia" das ações de política industrial para a garantia seja voltada a uma reordenação da cadeia em sua totalidade, com o objetivo de simplificar a sua estrutura, melhorar o funcionamento, promover a integração sinérgica entre recursos públicos e privados e, de forma definitiva, otimizar a utilização das disponibilidades postas à disposição pelo legislador para facilitar o acesso ao crédito das PME.

A ação de reforma estrutural do sistema de garantia deveria envolver de modo harmônico e coordenado os Confidi, como sistema privado da garantia, e o Fundo de Garantia para as PME, como sistema público. Um ponto dirimente de tal processo deveria abordar justamente as modalidades operativas deste último que, segundo o que emerge dos estudos realizados pela Assoconfidi, alimentaram a desintermediação dos Confidi por parte dos bancos; mas ela foi perseguida também para aplicar às empresas as condições econômicas ordinárias, em vez de aquelas aperfeiçoadoras previstas pelos acordos com os próprios Confidi, gerando um ulterior "efeito surpresa" da operacionalidade em contragarantia através dos Confidi, graças à garantia do Fundo concedida diretamente aos bancos.

A isso se junta que os modelos de avaliação atualmente em uso parecem orientar a intervenção do Fundo de Garantia principalmente às empresas que têm menor necessidade de uma intervenção pública para obter o crédito, tendendo a excluir justamente aquelas realidades que se encontram em uma situação de fragilidade conjuntural – mas não de dificuldade estrutural – para as quais o apoio do Fundo seria decididamente para a sua retomada.

A apresentada reforma estrutural no funcionamento do Fundo de Garantia PME, conforme descrita há pouco pelo Ministério do Desenvolvimento Econômico, parece andar na direção esperada pelo sistema dos Confidi, que acolheu muito positivamente as inovações ilustradas. A Assoconfidi considera, de fato, que os princípios sobre os quais ela está fundada, sinteticamente reportados acima, sejam capazes de alcançar os objetivos de eficiência no emprego dos recursos públicos, de sinergia público-privada, de igualdade de tratamento entre as PME que acessam a medida nas duas modalidades de garantia direta ou contragarantia, apoio às empresas efetivamente necessitadas da intervenção pública, também graças à remodulação e diferenciação dos níveis de cobertura em função do perfil de risco. A Assoconfidi considera, ainda, de modo absolutamente positivo as modalidades de acesso reservadas às empresas que recorrem aos Confidi, considerando-as amplamente funcionais para valorizar os impactos positivos gerados pela presença de tais indivíduos.

Algumas intervenções previstas pela reforma do Fundo de Garantia, que deveria entrar em vigor em parte até o final de 2016 e ser completada durante 2017, foram introduzidas também graças à intensa ação de representação conduzida pelo sistema dos Confidi através da Assoconfidi e resultariam capazes de trazer benefícios significativos às empresas que recorrem ao Fundo, em contragarantia através dos Confidi, reequilibrando as vantagens em comparação com aquelas que elas usufruem através da garantia direta com os bancos.

Antes de tudo, a contragarantia do Fundo é concedida na medida de 100% da importância garantida pelo Confidi, autorizado para as seguintes tipologias de operações: microcrédito; concedidas a novas empresas, a start up inovadoras e a incubadoras certificadas; frente a investimentos; de importância reduzida (até € 35.000); de risco tripartido[21] . Nesse sentido, a Assoconfidi conseguiu que a contragarantia duplo default de 100% seja estendida à maioria das operações no Fundo, incluindo os financiamentos para liquidez: isso permite ao sistema dos Confidi recuperar mercado em termos de "ponderação zero", oferecida aos bancos. Para todas as demais operações financeiras, a contragarantia é concedida em medida igual ao resseguro.

Em segundo lugar, a fim de tornar mais simplificado e rápido o acesso ao Fundo para as operações de importância menor – até 120.000 euros – o Ministério introduziu uma nova modalidade de intervenção, denominada "operações financeiras de risco tripartido", que podem ser solicitadas unicamente pelos Confidi autorizados a avaliar o mérito creditício das PME e caracterizadas por um procedimento fortemente simplificado. Deve ser considerada que esta forma de intervenção seja capaz de valorizar a significativo contribuição dos Confidi ao Fundo de Garantia.

Em tais operações, o risco é paritariamente repartido – até o máximo de 40.000 euros cada – entre Fundo, banco e Confidi autorizado. Os financiamentos, de qualquer duração e de importância até 120.000 euros, são admitidos pelo Fundo delegando inteiramente a avaliação do mérito creditício aos bancos e aos Confidi. Para vantagem das PME sobre esses financiamentos, os bancos e os Confidi não podem obter garantias reais, bancárias ou assecuratórias a cargo da empresa. O funcionamento prevê que: o Confidi cobre 67% do risco do banco; o resseguro do Fundo cobre 50% da importância garantida do Confidi; a contragarantia do Fundo cobre 100% da importância garantida pelo Confidi ao banco.

Mediante proposta da Assoconfidi, a operacionalidade "de risco tripartido" será iniciada já na primeira fase da reforma no próximo outono, em financiamentos de até 120.000 euros, dos precedentes 90.000; será excluída do sistema de rating do Fundo e, portanto, serão os Confidi acreditados que avaliarão o mérito creditício das PME; poderão ser admitidas também as empresas de outra forma excluídas da intervenção pública, se o Confidi e o banco se expressarem conjuntamente nesse sentido; conforme já indicado, a contragarantia de 100% sobre a garantia concedida pelos Confidi é confirmada e estendida também às outras operações para liquidez com rating.

21 Vide infra.

# MÉXICO - EL PROGRAMA DE GARANTÍA DE NAFIN Y SUS MECANISMOS DE COBERTURA DE SEGUNDO PISO O NIVEL

C.P. Mario de la Vega Escamilla - Director para el Desarrollo de Productos, NAFIN

Es importante enmarcar el Programa de Garantías de NAFIN en la misión institucional, la cual se define como "Contribuir al desarrollo económico del país a través de facilitar el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMES[22] ), emprendedores y proyectos de inversión prioritarios, al financiamiento y otros servicios de desarrollo empresarial, así como contribuir a la formación de mercados financieros y fungir como fiduciario y agente financiero del Gobierno Federal, que permita impulsar la innovación, mejorar la productividad, la competitividad, la generación de empleos y el crecimiento regional". Asimismo, es importante contextualizar el mercado objetivo del programa.

## 1. Las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMES) en México

En México, como en el mundo, el sector empresarial constituye la fuente de empleo y de generación de riqueza. En este tenor, el 30 de junio de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva clasificación de las empresas en términos de número de empleos permanentes y ventas anuales, conforme la siguiente tabla:

*Figura 01: Estratificación de empresas en México*

| Estratificación | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Tamaño** | **Sector** | **Rango de número de trabajadores** | **Rango de monto de ventas anuales (mdp)** | **Tope máximo combinado*** |
| Micro | Todas | Hasta 10 | Hasta $4 | 4.6 |
| Pequeña | Comercio | Desde 11 hasta 30 | Desde $4.01 hasta $100 | 93 |
| | Industria y Servicios | Desde 11 hasta 50 | Desde $4.01 hasta $100 | 95 |
| Mediana | Comercio | Desde 31 hasta 100 | Desde $100.01 hasta $250 | 235 |
| | Servicios | Desde 51 hasta 100 | | |
| | Industria | Desde 51 hasta 250 | Desde $100.01 hasta $250 | 250 |

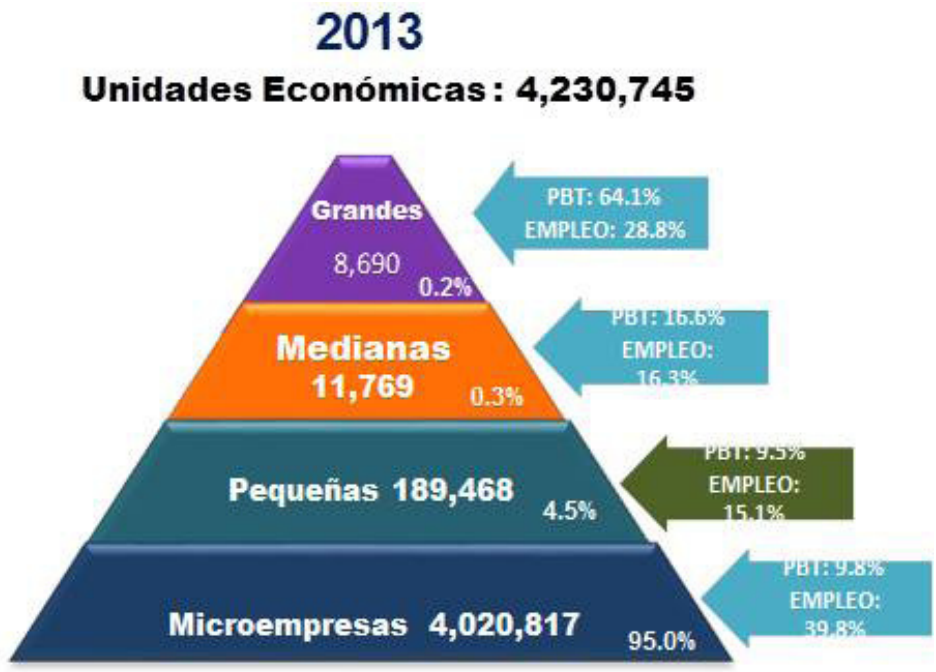
**Tope Máximo Combinado = (Trabajadores) X 10% + (Ventas Anuales) X 90%*

*Fuente: DOF 30 de junio de 2009*

22 Pymes es un concepto utilizado actualmente para referirse a las micro, pequeñas y medianas empresas, incluyendo a las personas físicas con actividad empresarial.

Cabe señalar que en el 2016 se publicaron los resultados del Censo Económico 2013 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI), del cual se desprende que en México existen 4,230,745 unidades. En términos generales, el 99.8% de las unidades económicas son micro, pequeñas y medianas empresas, las PYMES contribuyen con el 71.2% del empleo y con la generación del 35.9% de la producción Nacional.

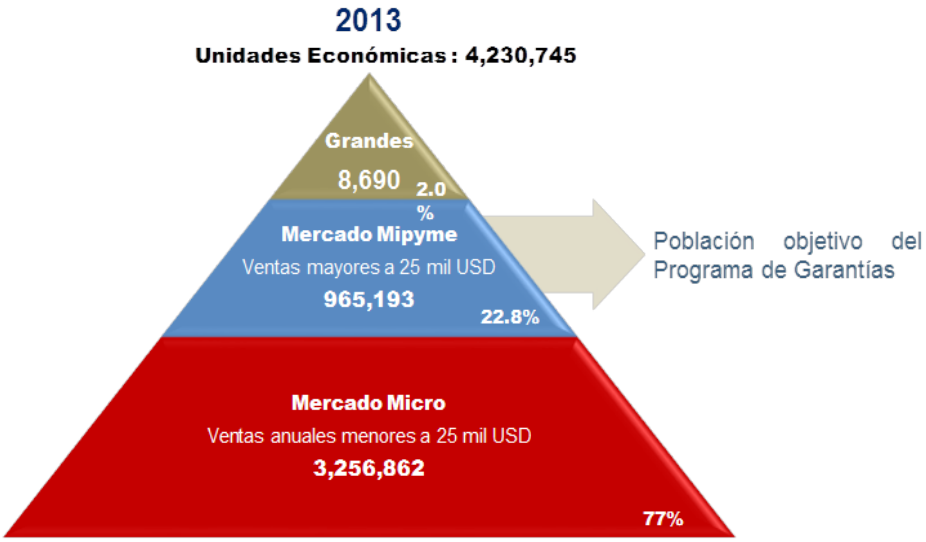
*Figura 02: Numero de empresas en México, por tamaño*




*Fuente: INEGI. Censos Económicos 2010. Elaboración propia*

Es aquí donde la actividad de NAFIN juega un papel preponderante en generar mejores condiciones e instrumentar productos y servicios financieros que permitan canalizar recursos a las empresas, así como financiamiento a proyectos productivos que incidan en el desarrollo del país.

*Figura 03: Distribución del mercado para las garantías*




*Fuente: INEGI. Censos Económicos 2010. Elaboración propia*

## 2. Importancia del Programa de Garantías en México.

El programa de garantías de NAFIN se inserta en la política pública establecida por el Gobierno de la República Mexicana, en materia de desarrollo empresarial, cuyo objetivo central es que exista más crédito y más barato destinado al aparato productivo nacional.

## 3. Objetivo del Programa de Garantías de NAFIN

El programa tiene como objetivo general que las empresas tengan acceso al financiamiento formal, al disminuir la precepción riesgo[23] que las instituciones de crédito asignan a los diferentes estratos empresariales, buscando mejores condiciones en los financiamientos, menores requerimientos de información y colaterales, así como contar con una amplia gama de productos PYME; estableciendo mecanismos de diversificación de riesgos, para potenciar los apoyos federales.

## 4. Modelo de Negocio.

El Programa de Garantías, consiste en compartir con los intermediarios financieros el riesgo crediticio de los financiamientos que éstos otorgan a las empresas y personas físicas nacionales. El programa opera de manera complementaria y sin sustituir a las garantías otorgadas por los acreditados. Orientado a la PYME, aprovechando la capacidad, cobertura y procesos de los intermediarios con quienes se participa en el riesgo de crédito, con esquemas de reaseguro específicos y globales, sustentado en aportaciones realizadas por el Gobierno Federal y por Gobiernos Estatales, para masificar y direccionar el crédito a los sectores estratégicos.

El Programa de Garantías se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo[24], la Política Pública de Desarrollo Empresarial que responde al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo[25].

En ese sentido, el Programa de Garantías se ha convertido en el vehículo del Gobierno de la República para impulsar el financiamiento al sector productivo del país en el desarrollo de:

i. Esquemas de financiamiento empresariales que tienen como objetivo:
- Lograr que cada vez más empresas tengan acceso al financiamiento.
- Mejorar las condiciones de los créditos (plazo, colaterales, tasa).

ii. Esquemas sectoriales que tienen como objetivo financiar empresas de sectores o segmentos específicos que:
- Por sus características no tienen acceso al crédito bajo criterios tradicionales.
- Tienen un efecto multiplicador y/o de alta generación de empleos.

23 La palabra riesgo proviene del latín “risicare” que significa “atreverse”. En finanzas, el concepto de riesgo está relacionado con la posibilidad de que ocurra un evento que se traduzca en pérdidas para los participantes en los mercados financieros, como pueden ser inversionistas, deudores o entidades financieras. Definiciones básicas de riesgo. BANXICO. Pág.3

24 Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2012-2018. Meta Nacional 5, Objetivo 4.2, Estrategia 4.2.4.

25 Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) 2012-2018. Objetivo 5 y 6; Estrategias 5.1, 5.2 y 5.3; 6.1, 6.2 -programas de garantías-, 6.3 , 6.6 y 6.7

Después de más de 15 años de operación el programa de garantías de NAFIN ha desarrollado un ecosistema que considera:

*Figura 04: Ecosistema*

*Fuente: Programa de Garantías de Nacional Financiera S.N.C. Elaboración Propia.*

- Está integrado en la regulación bancaria y en el Presupuesto Federal[26] .
- Es sujeto de revisión por las máximas instancias de supervisión y fiscalización.
- Participa toda la banca comercial y un número importante de intermediarios especializados.
- Integra a las principales bancas de desarrollo del país.
- Recibe recursos públicos y privados para operación de diversos esquemas.
- Ha construido alianzas con las asociaciones empresariales más importantes.

El modelo de negocios por medio del cual compartimos el riesgo del portafolio con los intermediarios financieros, consiste en:

*Figura 05: Modelo de negocio*

*Fuente: Programa de Garantías de Nacional Financiera S.N.C. Elaboración Propia.*

26 Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Artículo 34.

## 5. Ejes del Modelo de Negocios.

Para la operación del Programa, NAFIN constituye el Fideicomiso denominado "Fondo para la Participación de Riesgos", como un vehículo con patrimonio propio para facilitar la operación mediante una administración independiente para:

- Compartir el riesgo crediticio, respaldando operaciones de la Banca.
- Lograr un manejo eficiente de sus recursos y una administración trasparente.
- Medir el riesgo y la rentabilidad de su portafolio.

NAFIN, como fideicomitente del citado fideicomiso, tiene la facultad de establecer los términos y condiciones mediante los cuales podrá participar en el riesgo respecto de los financiamientos otorgados por los intermediarios financieros. Las modalidades de participación en el riesgo, así como los financiamientos elegibles quedan establecidos en los reglamentos operativos celebrados por las partes conjuntamente con el contrato para la participación del riesgo respectivo.

Bajo los términos y condiciones establecidos en el Reglamento Operativo, NAFIN participa con el Intermediario Financiero en el riesgo crediticio respecto del saldo insoluto de capital de los financiamientos que en cada caso el Intermediario otorgue a sus clientes. El Intermediario paga a NAFIN una comisión anual por su participación en el riesgo crediticio.

El Intermediario paga a NAFIN una comisión anual por su participación en el riesgo y queda obligado a entRegar a NAFIN la calificación de cartera de los financiamientos garantizados. En caso de que el acreditado deje de pagar el financiamiento recibido del Intermediario, éste debe iniciar de inmediato acciones de recuperación extrajudicial del crédito.

Cumplidos los requisitos del Reglamento Operativo el Intermediario presenta a NAFIN una solicitud de desembolso. NAFIN desembolsa el monto equivalente al porcentaje de la participación en el riesgo solicitada por el intermediario, conforme a los términos establecidos en el citado Reglamento Operativo.

El desembolso de la garantía en favor del Intermediario, no constituye el pago del crédito por un tercero y por ende no extingue la obligación de pago del acreditado final; tampoco subroga a NAFIN en el derecho de cobro al acreditado final.

Asimismo, el desembolso de la garantía emana del contrato de participación en el riesgo crediticio celebrado entre el Intermediario y NAFIN y por ende constituye a NAFIN en "socio" del Intermediario a resultas del éxito de sus acciones de recuperación del crédito garantizado. Cabe mencionar que NAFIN efectúa una supervisión a todos los financiamientos respecto de los cuales haya desembolsado su participación en el Riesgo.

Es importante señalar, que el Intermediario como acreditante y titular del derecho de cobro y sus garantías queda obligado a llevar a cabo la recuperación judicial de los adeudos vencidos, tanto respecto a la parte garantizada por NAFIN, como respecto a la propia.

En este tenor, las acciones de recuperación judicial, deben llevarse a cabo a través del Intermediario, con toda diligencia y oportunidad, hasta lograr la recuperación del crédito. Una vez recuperado el crédito, el Intermediario se obliga a reintegrar a NAFIN el monto del desembolso, después de deducir el porcentaje correspondiente de los gastos erogados con motivo de la citada recuperación.

Por otra parte, a partir de 2003, con el objeto de comenzar el desarrollo de nuevos esquemas, se instrumentó un esquema de aportación de recursos en contragarantía, mediante la constitución del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, conjuntamente con los aportantes se definen los esquemas y portafolios que se apoyarán con los recursos, con procesos definidos que resguardan los recursos aportados en contragarantía:

- Administración de portafolios.
- Rendición de cuentas de forma periódica.
- Programas de recuperación sobre las garantías pagadas.
- Atención a auditorías: cero observaciones.
- Atención a otras instituciones de Banca de Desarrollo (outsourcing).

## 6. Mecanismos de Cobertura

### 6.1 Garantía de Portafolio:

Es el principal mecanismo de cobertura del Programa, en el NAFIN funge como la entidad otorgante de la garantía y acuerda con las instituciones financieras las características generales de las operaciones susceptibles de ser garantizadas y define un límite de riesgo.

La cobertura se otorga bajo dos modalidades:

A) [Tradicional o Pari Passu (al mismo tiempo y en la misma medida)]

Bajo esta modalidad, la participación de NAFIN consiste en honrar la garantía en la parte proporcional convenida, en la misma fecha en que lo haga la otra u otras entidades participantes.

El porcentaje de cobertura está en función del tipo de producto y mercado objetivo al que se dirige, conforme la tabla siguiente:

| PORTAFOLIO | EMPRESARIAL* | SECTORIAL | MICRO CREDITO | EMERGENCIAS |
|---|---|---|---|---|
| **Límite de Responsabilidad** | **50%** | **80%** | **50%** | **100%** |

*Estos porcentajes aplican exclusivamente sobre el saldo de capital e intereses ordinarios.*
*(*) En este portafolio se incluyen las garantías de las Cartas de Crédito Stand By.*
*Fuente: NAFIN. Manual de Crédito. Programa de Garantías*

B) [Primeras Pérdidas]

Bajo esta modalidad, NAFIN honra la garantía en primer lugar o en un orden posterior, según se pacte entre los participantes, hasta agotar los recursos del fondo o partida de garantía correspondiente a cada participante, según el orden pactado.

El Programa de Garantías ha desarrollado mecanismos de competencia entre los intermediarios financieros por las garantías NAFIN. Para ello, se ha diseñado un esquema tipo subasta en donde los intermediarios financieros, mediante una plataforma en línea, compiten por la asignación de las garantías ofertando las mejores condiciones para la PYME, siendo éstos los que obtienen la Garantía NAFIN.

Inicialmente, se "subastaban" los recursos bajo la modalidad de primeras pérdidas, a partir de 2013 evolucionamos el modelo pari passu a un esquema de subasta, eficientando el uso de los recursos fiscales bajo una estrategia definida para la atención de los diferentes segmentos de mercado.

Cabe señalar que en el caso de aquellos bancos medianos o de nicho, que se encuentran desarrollando nuevos productos y consolidando sus portafolios especializados en PYMES, así como en los esquemas sectoriales y emergentes, NAFIN acompaña a los intermediarios asignando las líneas de garantías de manera directa, en tanto maduran los portafolios garantizados.

## 6.2 Garantía de Cumplimiento

A partir de 2013, con el objeto de incentivar la participación de las PYMES en las compras que realizan las dependencias y entidades de Gobierno, NAFIN se dio a la tarea de instrumentar un novedoso esquema de participación en el riesgo de cumplimiento, instrumentando el esquema de Garantías sobre Fianzas, garantizando las obligaciones de terceros a través de afianzadoras, cubriendo hasta el 50% del monto de las fianzas de cumplimiento que las dependencias solicitan a las empresas para la adjudicación de contratos de obra o proveeduría.

## 6.3 Garantía Selectiva

En 2013 NAFIN lanzó esta modalidad de cobertura a través de la cual respalda a las empresas de manera individual en la obtención del financiamiento requerido para implementar sus proyectos de inversión a través del otorgamiento de una garantía hasta por el 50%, en créditos de 25 millones de dólares americanos en promedio. En este sentido, los proyectos a apoyar deben de estar alineados a sectores estratégicos para el desarrollo Nacional y enfocados a la productividad, automatización y modernización de mediano plazo.

## 7. Metodologías

Se han desarrollado metodologías con estándares internacionales para la evaluación del riesgo, alertas tempranas, evaluación de portafolios, cálculo de pérdida, rentabilidad y administración de portafolios:

- Desarrollo de Productos.
- Asignación de Recursos de Contragarantía.
- Transferencia de Costo a Primas de Riesgo.
- Tasa de salida en Subastas.
- Desempeño del Portafolio (cosechas y cohortes).
- Metas de Recuperación.

## 8. Gestión del Portafolio

La Banca de Desarrollo se rige bajo la misma normatividad que la banca comercial, con reglas establecidas para garantizar la solvencia de las Instituciones Financieras del País.

Una parte de la normatividad aplicable a las Instituciones Bancarias está contenida en la Disposiciones de Carácter General aplicables a las Instituciones de Crédito (conocida como Circular Única de Bancos –CUB–), emitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)[27]. En dicha circular se establecen requerimientos normativos que preparan a las Instituciones para enfrentar los riesgos crediticios inherentes a su operación tradicional de otorgamiento de crédito.

En particular, se muestra dos requerimientos normativos que tienen una aplicación directa sobre la operación del portafolio de garantías de NAFIN, dichos requerimientos son los siguientes:

- Reservas Preventivas[28] : Las Instituciones deben crear provisiones que tienen como objetivo mitigar los efectos de los riesgos potenciales de incumplimiento de las contrapartes, asumidos por su actividad crediticia.
- Capital Regulatorio[29] : Con el propósito de que las instituciones de crédito tengan un capital mínimo en función de los riesgos que han asumido, éstas deben apartar una porción de su capital en función de las operaciones crediticias que realiza.

Estos dos requerimientos tienen como finalidad garantizar la solvencia y continuidad de las Instituciones financieras, cubriendo para tal efecto los posibles efectos negativos de los riesgos asumidos en la actividad crediticia. Estos efectos se clasifican en dos principalmente:

27 Disposiciones de Carácter general aplicables a las Instituciones de Crédito Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2005, modificadas mediante Resoluciones publicadas en el citado Diario Oficial el 3 y 28 de marzo, 15 de septiembre, 6 y 8 de diciembre de 2006, 12 de enero, 23 de marzo, 26 de abril, 5 de noviembre de 2007, 10 de marzo, 22 de agosto, 19 de septiembre, 14 de octubre, 4 de diciembre de 2008, 27 de abril, 28 de mayo, 11 de junio, 12 de agosto, 16 de octubre, 9 de noviembre, 1 y 24 de diciembre de 2009, 27 de enero, 10 de febrero, 9 y 15 de abril, 17 de mayo, 28 de junio, 29 de julio, 19 de agosto, 9 y 28 de septiembre, 25 de octubre, 26 de noviembre y 20 de diciembre de 2010, 24 y 27 de enero, 4 de marzo, 21 de abril, 5 de julio, 3 y 12 de agosto, 30 de septiembre, 5 y 27 de octubre y 28 de diciembre de 2011, 19 de junio, 5 de julio, 23 de octubre, 28 de noviembre y 13 de diciembre de 2012, 31 de enero, 16 de abril, 3 de mayo, 3 y 24 de junio, 12 de julio, 2 de octubre y 24 de diciembre de 2013, 7 y 31 de enero y 26 de marzo de 2014, respectivamente

28 Circular Única de Bancos CNBV. Titulo Segundo: Disposiciones Prudenciales. Capítulo V: Calificación de Cartera Crediticia. Sección Tercera: Cartera Crediticia Comercial.

29 Circular Única de Bancos CNBV. Titulo Primero Bis: Requerimiento de Capital de las Instituciones de Crédito. Capítulo III: Capitalización por Riesgo de Crédito

• Las pérdidas esperadas: Son pérdidas "normales" que se presentan por los incumplimientos de los acreditados.
• Las pérdidas NO esperadas: Son desviaciones "normales" que se presentan con respecto de la pérdida esperada.

El monto de reservas que se constituyen tiene un efecto negativo en el estado de resultados de la Institución, ya que se deducen de los ingresos cuando se constituyen. Cada intermediario genera la calificación crediticia que refleja la percepción del intermediario sobre el riesgo de un acreditado. Para calificar su cartera, los intermediarios utilizan metodologías internas o establecidas por la misma CNBV. Una vez que se tiene la calificación de cada crédito, se asigna un porcentaje de reservas con base en tablas proporcionadas por la CNBV.

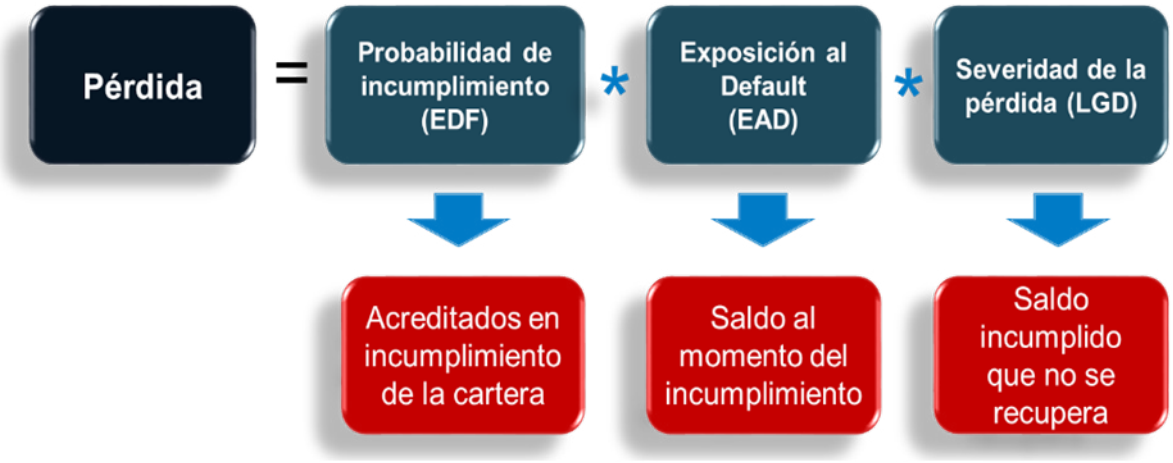
En estas reglas se establece el concepto de Consumo de Capital, el cual determina el capital regulatorio mínimo que las Instituciones deben tener en función de los riesgos que asume. Estos riesgos son medidos con criterios aproximados y sencillos. Para cada categoría de riesgo (Grupos como los llama la circular) se aplica un porcentaje fijo sobre el saldo.

Bajo un enfoque económico, la pérdida esperada se divide en tres componentes para estudiarlos de manera separada:

• **La probabilidad de Incumplimiento (PDI):** Es la frecuencia con la cual se espera que los acreditados incumplan en sus créditos. También recibe otros nombres como EDF (expected default frecuency) o PD (probability of default).
• **Exposición al Incumplimiento (EAI):** Es la estimación del saldo del crédito con el cual, en promedio, los acreditados incumplirán. Este indicador se expresa en términos porcentuales por lo que se expresa en relación al monto del crédito original. EAD por sus siglas en inglés (exposure at default)
• **Severidad (SEV):** La porción del crédito que no se recupera mediante acciones de cobranza extrajudicial o judicial, una vez que se dio el default. LGD por sus siglas en inglés: (loss given default)

La pérdida esperada es el producto de estos tres componentes en términos porcentuales y significa el porcentaje del portafolio que implicará una afectación económica o un castigo de las operaciones.

*Figura 06: Los componentes de la pérdida*




*Fuente: Programa de Garantías. Elaboración propia.*

# 9. Oferta Integral

Se cuenta con productos financieros con cobertura nacional definida con los intermediarios, así como de esquemas específicos en apoyo de las PYMES, como se muestra a continuación:

*Figura 07: La oferta de productos*

*Fuente: Programa de Garantías. Elaboración propia.*

*Esquemas Empresariales:*

Tienen como objetivo la bancarización de un mayor número de empresas con mejores condiciones de crédito; mediante éstos se ha puesto a disposición de las PYMEs de cualquier sector una mayor oferta de productos de crédito con un mayor número de intermediarios.

*Esquemas de Microcrédito:*

Son Esquemas específicos enfocados en la base de la pirámide cuto principal objetivo es la formalización de las empresas y la inclusión de las mismas en el financiamiento formal.

*Esquemas Sectoriales y Emergentes:*

Para la atención de segmentos y sectores estratégicos que atienden vocaciones productivas a nivel regional y estatal, así como apoyo en la reactivación económica de empresas afectadas por desastres naturales o eventos coyunturales.

*Fianzas para Proveedores:*

Coadyuva a que las empresas incrementen su capacidad de afianzamiento con Instituciones de Fianzas, para el aumento de su participación en compras las gubernamentales.

*Empresa Mediana*

Esquema de garantía automática especializado para el apoyo de la empresa mediana, segmento de mayor dinamismo en la productividad.

*Garantía Selectiva*

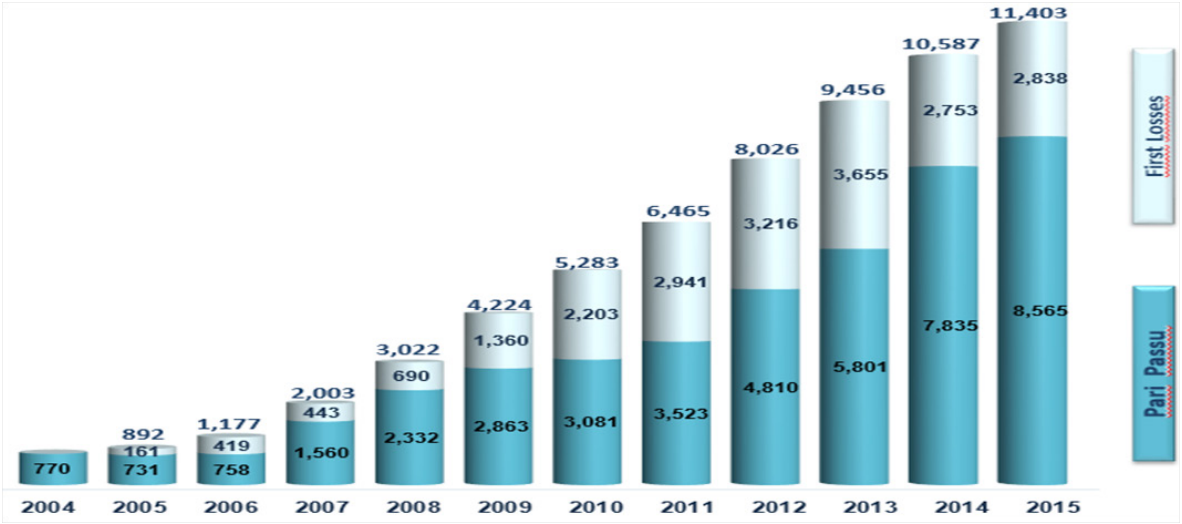
NAFIN respalda a las empresas en la obtención del financiamiento requerido para implementar sus proyectos de inversión

## 10. Impactos

En virtud de que la garantía está reconocida normativamente por la Comisión Bancaria y de Valores, el Programa de Garantías de NAFIN genera importantes beneficios a los intermediarios financieros, tales como: mejorar sus niveles de riesgo, disminuir niveles de reserva, reducir niveles de capitalización, aumentar la oportunidad de colocación, mayor liquidez (mediante un reembolso automático de garantía) y sobre todo propicia el desarrollo de productos dirigidos a PYMES.

En ese sentido, a través del Programa de Garantías se asegura el acceso al financiamiento, mejores condiciones, direccionamiento del crédito, cumplimiento de política pública, cumplimiento de objetivos, mejores prácticas bancarias y cumplimiento a la regulación. Al cierre de 2015, el saldo de crédito inducido con la garantía NAFIN ascendió a más de 11,400 millones de dólares, lo que significó un crecimiento del 8% con respecto al año anterior.

*Figura 08: Saldo del crédito inducido con garantía NAFIN*

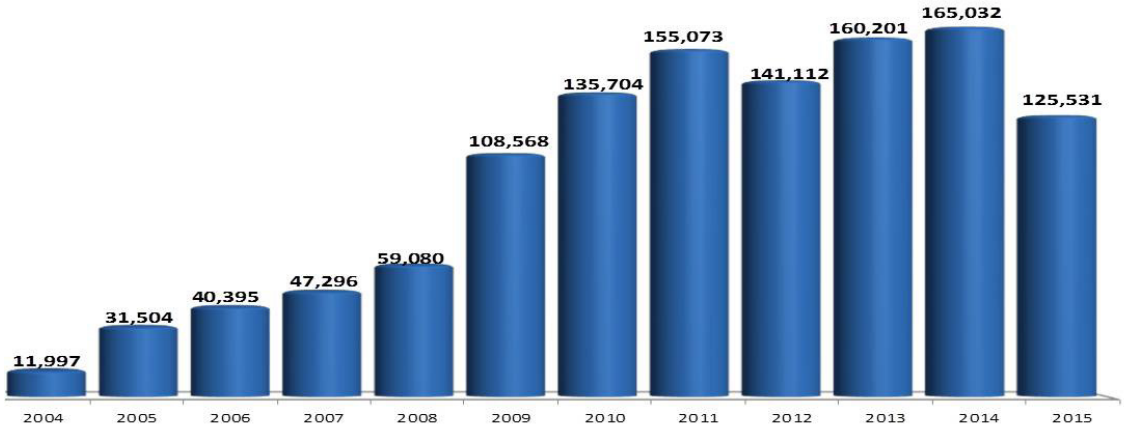



*Fuente: Programa de Garantías. Elaboración propia.*

El 40% del portafolio de garantía se concentra en operaciones menores de 1 millón de pesos, asegurando con ello el apoyo a las empresas de menor tamaño.

A través del Programa de Garantías se han apoyado más de 400,000 empresas desde su historia.

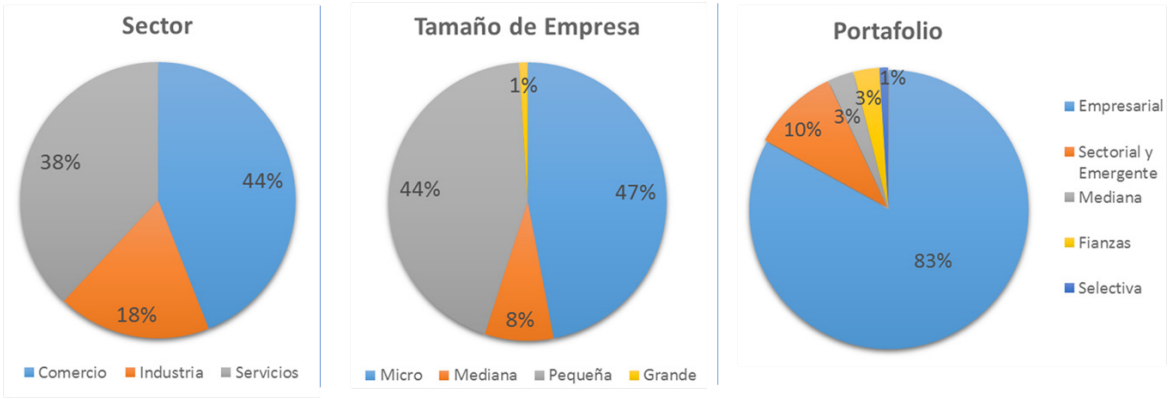
*Figura 09: Empresas apoyadas a través del Programa de Garantías.*




*Fuente: Programa de Garantías. Elaboración propia.*

A continuación, se presentan algunos gráficos de distribución de los impactos del Programa de Garantías.

*Figura 10: Impactos del Programa de Garantías*




*Fuente: Programa de Garantías. Elaboración propia.*

## 11. Conclusiones

En resumen, puedo afirmar que el Programa de Garantías instrumentado por NAFIN:

- Está alineado a las mejores prácticas internacionales y actualmente es un referente de los sistemas de garantías en Latinoamérica, lo cual permite asegurar que el modelo desarrollado es altamente competitivo.
- La operación del modelo se encuentra blindada desde la perspectiva legal y normativa. Cuenta con objetivos definidos y alineados al mandato institucional, lo cual permite asegurar que la aplicación de los recursos se dirige a la población objetivo, las PYMES.

• La instrumentación y operación de diversas modalidades de cobertura (pari passu y primeras pérdidas) [30] permiten asegurar el mayor impacto de los recursos en contra garantía asignados, al atender los diferentes segmentos del mercado pyme. La instrumentación de esquemas con enfoque sectorial y regional requieren de recursos en contragarantía específicos los cuales deben permanecer durante la vigencia de la cartera al estar respaldando los incumplimientos futuros.

• En ese sentido, la asignación y permanencia de los recursos en contragarantía durante el plazo de la cartera es un aspecto sustancial de la metodología de asignación de los mismos y para la mitigación de las pérdidas, lo cual permite la continuidad de los programas, así como la instrumentación de nuevos esquemas.

• Desde una perspectiva tecnológica, se cuenta con sistemas robustos que permiten la seguridad transaccional e integridad de la información.

Los principales impactos se pueden resumir en:

• El Programa de Garantías ha sido un poderoso inductor del crédito a PyMES logrando un crecimiento promedio del 23%. (tasa anual de crecimiento)

• Las tasas de interés han disminuido en los últimos 7 años en un 45.4% en el modelo pari passu y en un 37% esquema primeras pérdidas.

• Evolucionamos de un modelo de asignación directa de líneas de garantía a un modelo de competencia en todas las líneas de garantías.

• Al momento de diseño de productos PYME todos los bancos privados consideran la Garantía NAFIN.

En conclusión, el Programa de Garantías de NAFIN concentra un esfuerzo importante de apoyo financiero al sector empresarial, con una administración eficiente y transparente de los recursos públicos, constituyendo con esto, una notable herramienta que coadyuva al cumplimiento de los objetivos de los contragarantes al permitir la multiplicación de los recursos otorgados en beneficio de un mayor número de empresas y proyectos.

En ese orden de ideas, también genera un efecto "ganar-ganar", ya que los recursos en contragarantía producen un impacto similar en NAFIN que en los Intermediarios Financieros en cuanto a sus requerimientos de capitalización y reservas.

Los resultados se han obtenido gracias a la decidida e intensa labor del equipo de NAFINSA; y a las alianzas estratégicas que se consolidaron, con los intermediarios financieros, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los gobiernos de las Entidades Federativas y diversos organismos empresariales.

30 Mecanismos de Cobertura del programa de garantías de NAFIN, ver item 6.1 de este documento

# MÉXICO - EL FONAGA [31] COMO FONDO DE REAFIANCIAMIENTO EN LA EXTENSIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL CAMPO MEXICANO

Carlos E. Rodríguez Gómez[32] – FIRA, Banco de México

## 1. Introducción

Los productos de garantías son esencialmente derivados de crédito pero pueden ser vistos también como seguros de crédito. En esta última acepción su operación es susceptible de estar vinculada a procesos de reafianciamiento o reaseguro.

Aunque el reaseguro típicamente está asociado a la absorción de los riesgos extremos, es decir los que exceden las pérdidas esperadas, variantes del reafianciamiento pueden vincularse a la toma de riesgos de distintos tramos de la distribución de pérdidas de un portafolio de garantías.

El agente reafianzador acepta absorber el tramo de riesgo que el agente colocador de garantías le cede. La decisión está vinculada a la eficiencia con que el agente reafianzador absorbe dicho riesgos ya sea porque la absorción de este riesgo es dispersada efectivamente con mayor eficiencia o porque la propia absorción de estos riesgos produce beneficios directos o indirectos a los objetivos económicos o sociales del agente reafianzador, lo que permite ofrecer el reaseguro a costos competitivos.

Aunque en México el uso del reafianciamiento explícito de los productos de garantías es prácticamente nulo, en la práctica han surgido diversas estructuras de operación cuyo efecto final es equivalente a procesos de reafianzamiento.

Es en este contexto que presentamos la experiencia de FIRA en el diseño e instrumentación del FONAGA. Este programa tras 8 años de operación de estructuración de reafianzamiento, es también un ejemplo de coordinación gubernamental para lograr los objetivos de inclusión financiera y desarrollo económico en el sector agropecuario y rural de México.

## 2. El surgimiento del FONAGA y sus objetivos

La SAGARPA [33] hasta el año 2008 había instrumentado diversos programas de apoyo para el otorgamiento de garantías líquidas individuales[34] a productores y organizaciones. Estos fondos eran usualmente asignados a la constitución de fondos de garantía privados[35].

31 Fondo Nacional de Garantías de los sectores Agropecuario, Forestal Pesquero y Rural.
32 Director de Atención Corporativa a Intermediarios Financieros. Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura. FIRA – Banco de México.
33 SAGARPA. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
34 La garantía líquida individual es una garantía establecida como una proporción del crédito que los acreditados deben otorgar al intermediario, al inicio del crédito, con recursos en efectivo.
35 Fondos de Inversión y Contingencia (FINCAS).

Con estos fondos se buscaba otorgar recursos a las organizaciones de productores para que pudieran acceder al crédito ofertado por los Intermediarios Financieros. Sin embargo, su alcance era limitado dada la cantidad de acreditados que requerían el apoyo de garantías líquidas del 30% o mayores además de que al ser transferidos estos fondos a una administración privada mostraban baja permanencia por una gestión deficiente o por la propensión de los beneficiarios a aplicarlos al pago de sus créditos.

El esquema tampoco mostraba un efecto inductor sobre los Intermediarios Financieros para incrementar el financiamiento ya que, aun cuando estuviera parcialmente cubierto el crédito con garantías líquidas y el servicio de garantía FEGA, los Intermediarios continuaban asumiendo una parte mayoritaria del riesgo.

Esta situación motivó a que SAGARPA y FIRA buscaran alternativas para potenciar de mejor manera el impacto de los recursos públicos con un mecanismo que fuera sustentable y eficaz para inducir el acceso al financiamiento. Se buscaba además sostenibilidad del apoyo versus su aplicación a fondo perdido.

Los retos entonces eran:

- Proveer de una cobertura de riesgo de crédito suficiente que permitiera a los Intermediarios Financieros financiar nuevos acreditados pequeños.- Se entendía que las asimetrías de información entre este segmento de la población y los intermediarios financieros requerían de una cobertura que les permitiera con costos controlados conocer los riesgos inherentes a una población no acreditada antes.
- Articular los apoyos gubernamentales buscando la mejora de su eficiencia económica y de fomento[36].

## 3. Inicio de operaciones

En abril de 2008 SAGARPA y FIRA suscribieron el primer convenio de colaboración para el establecimiento del FONAGA, a partir de esa fecha se han suscrito 7 convenios de colaboración más. La continuidad de estos convenios ha permitido consolidar el patrimonio del esquema e incorporar nuevas modalidades para atender sectores prioritarios o problemas específicos.

## 4. FONAGA como herramienta de fomento e inclusión financiera

El FONAGA está dirigido prioritariamente a nuevos sujetos de crédito y créditos para inversión fija. Como instrumento para inducir el financiamiento, el FONAGA focaliza el apoyo a productores de ingresos medios y bajos, al facilitar su acceso al crédito formal. El programa cubre el riesgo de los Intermediarios Financieros posibilitando a éstos un análisis y autorización de los créditos más expedito que repercute en la oferta y oportunidad del crédito.

36 Posteriormente se verá que la forma que tomaría este programa sería similar a un reafianciamiento eficientando su alcance económico. La aplicación de estos recursos en una estructura de reafianzamiento de garantías además permitió explotar los beneficios de la mutualización de las pérdidas en portafolios de créditos.

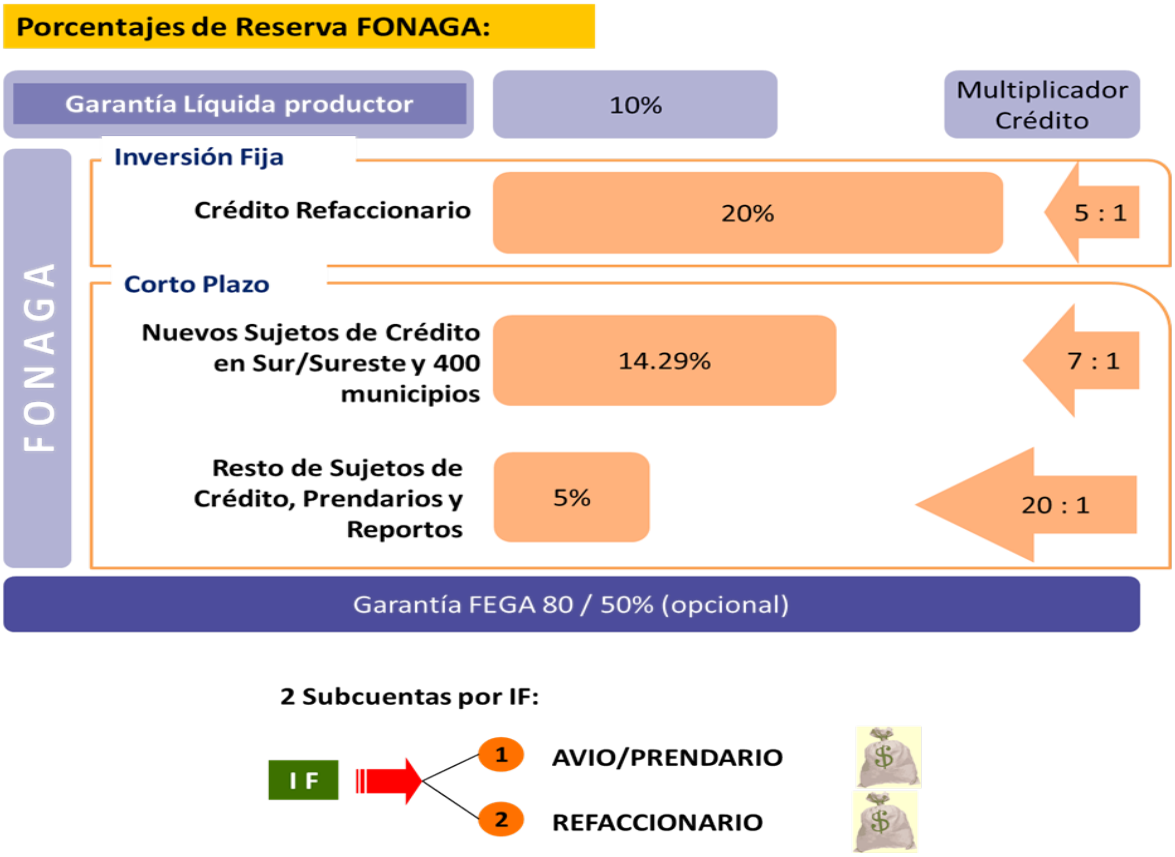
Su función es respaldar con garantías a las personas físicas o morales de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural que requieren financiamiento para el desarrollo de sus actividades económicas; se busca la creación de sujetos de crédito formales basados en los productores de menor desarrollo relativo[37,38].

## 5. Estructura financiera y de riesgos del FONAGA[39]

El FONAGA se estableció como un fondo que absorbe las primeras pérdidas de un portafolio de créditos. A esta cobertura es posible adicionar una cobertura complementaria que cubra las pérdidas en exceso al primer tramo mediante una cobertura parcial pari passu.

Para operar la cobertura del FONAGA a cada intermediario le es asignado un fondo administrado por FIRA. Este fondo se integra a través de asignaciones que representan un porcentaje de cada crédito otorgado por el intermediario. Este porcentaje de asignación depende del riesgo asociado a cada tipo de crédito generado y a las prioridades de fomento asignadas a cada uno de ellos (Figura 1). Los fondos se constituyen anualmente por portafolios; de manera independiente se establece un fondo para los créditos de avío y prenda y otro fondo para los créditos refaccionarios. El intermediario también debe solicitar una garantía líquida al acreditado del 10% del monto del crédito.

*Figura 1. Porcentajes de reservas FONAGA por tipo de crédito.*



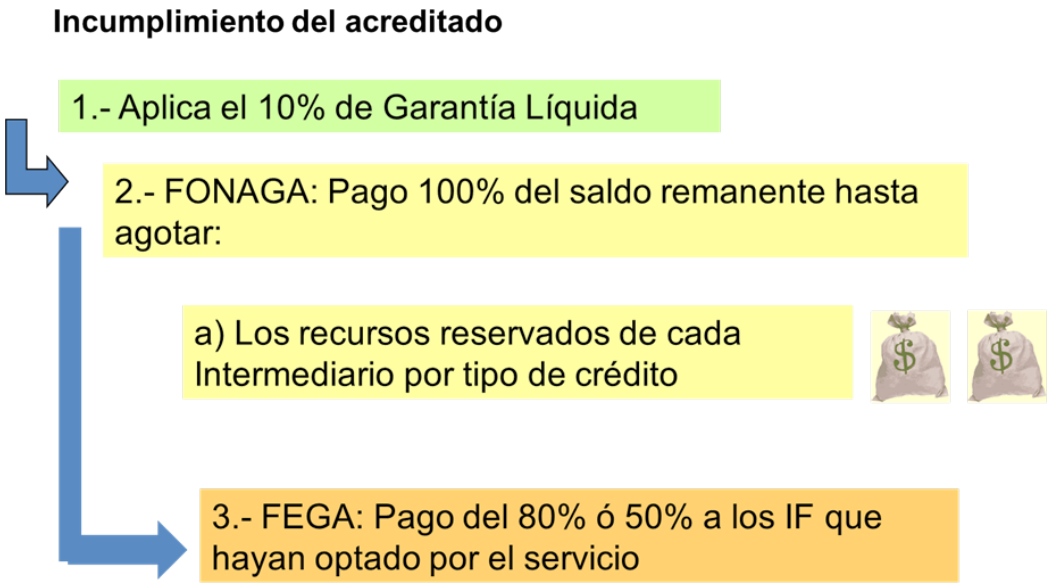

37 Las cifras monetarias es este documentos están expresadas en pesos mexicanos. Al 26 de agosto del 2016 el tipo de cambio oficial es de 18.2830 pesos por dólar.

38 Dirigido a productores de ingresos medios y bajos, con necesidades de financiamiento de hasta $845,000.

39 En el 2016 el FONAGA ha sido restructurado, como se explicará más adelante. Sin embargo durante sus 8 años de operación estuvo circunscrito en lo fundamental al esquema de constitución de fondos señalado en la Figura 1.

Cuando son registrados los incumplimientos, el intermediario con cargo al fondo constituido a su nombre dentro de FIRA recibe un monto equivalente al monto total en incumplimiento de cada crédito del portafolio garantizado hasta agotar los recursos asignados. Una vez agotado los recursos del FONAGA, los incumplimientos subsecuentes, si así hubiere sido contratado por el intermediario, son cubiertos por una garantía, esta vez parcial, que cubre un porcentaje del 50% u 80% de cada crédito incumplido (Figura 2).

*Figura 2.- Prelación en el pago de los recursos del programa FONAGA*




Las recuperaciones que se generen sobre los créditos incumplidos son reintegradas a FIRA de acuerdo a la participación en el riesgo en que FONAGA/FIRA y el intermediario hayan participado. Estos recursos son disponibles para nuevas asignaciones en la operación de nuevos créditos generados por el mismo intermediario o por otros intermediarios participantes en el programa.

## 6. Absorción de las pérdidas que exceden el FONAGA

Como se mencionó, adicionalmente a la cobertura del FONAGA, FIRA ofrece una cobertura parcial pari passu del tramo de segundas pérdidas[40] . Esta cobertura es del 50 u 80% del riesgo. Al absorber las pérdidas que exceden el primer tramo de cobertura (típicamente las pérdidas esperadas) provee de un efecto de sustitución de capital económico. Su contratación resulta de interés cuando el costo de capital económico o regulatorio excede el costo del precio asignado a esta cobertura [41].

40 Técnicamente sobre el tramo de las pérdidas no esperadas del portafolio.
41 Actualmente las autoridades regulatorias mexicanas no reconocen plenamente la absorción del riesgo que en el tramo de las segundas pérdidas genera esta cobertura.

## 7. Asignación de precio

La asignación de precio al tramo de segundas pérdidas implica estimar la potencia de absorción de riesgos que tiene el tramo de primeras pérdidas cubierto por el FONAGA.

Dado que la función de asignación de precio está dada por el porcentaje de riesgo que FIRA absorbe en cada crédito en lo individual, era necesario saber qué porcentaje del riesgo del portafolio era absorbido por el FONAGA y a qué porcentaje del riesgo de cada crédito en lo individual es equivalente dicha absorción. Como es de esperarse la potencia de absorción de este primer tramo depende de la probabilidad de incumplimiento de la población del portafolio y de la diversificación del mismo. La expresión que modela esta relación de equivalencia se muestra en el Cuadro 1.

*Cuadro 1. Porcentaje del riesgo absorbido en cada crédito individual equivalente en riesgo a un portafolio que está cubierto por una garantía de primeras pérdidas de FGM % sobre el monto total del portafolio.*

$$GL_{IND\ EQ} = FGM * \left[\frac{1-(1-p_{99})^{\frac{1}{IHH}}}{p_{99}}\right]$$

$$p_{99} = p + Z_{99}\sqrt{p(1-p)IHH}$$

**GL**$_{\text{IND EQ}}$ - Es el porcentaje del riesgo absorbido en cada crédito individual que es equivalente en riesgo a un portafolio que está cubierto por una garantía de primeras pérdidas de **FGM** % sobre el monto total del portafolio.

**p** – es la probabilidad de incumplimiento de los créditos del portafolio cubierto

**Z**$_{99}$ – factor de normal de una cola asociado al 99% de confianza

**IHH** – Índice de concentración de la cartera (Herfindahl-Hirschman)

## 8. Tratamiento regulatorio

En cualquier sistema de garantías es necesario crear los incentivos regulatorios que reconozcan la capacidad de cobertura de los diversos productos ofertados. En el caso del FONAGA esto implicaba que el regulador[42] distinguiera tres características importantes del FONAGA:

- Su potencia de cobertura derivado de su característica de absorción mutual de los riesgos.
- El tramo de la distribución de pérdidas que está siendo absorbido: pérdidas esperadas o pérdidas no esperadas por ejemplo.

42 Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es el ente regulatorio y supervisor del Sistema Financiero Mexicano.

• El efecto de sustitución de riesgos inherente a toda cartera garantizada intercambiando riesgo de cartera por riesgo de contraparte. El efecto más sensible de este reconocimiento reside en un beneficio en la capitalización asociada a la cartera.

La norma bancaria mexicana reconoce en el tema de constitución de reservas el efecto de los fondos a primeras pérdidas, como el que se constituye en el FONAGA. Cada peso de saldo en el fondo es directamente deducido del requerimiento de reservas, solamente subsiste un cargo por el riesgo contraparte que representa el oferente del fondo a primeras pérdidas: esto resulta en una expresión simple (cuadro 2)[43]:

*Cuadro 2.- Reconocimiento normativo en reservas por riesgos crediticios por uso de esquemas de segundas pérdidas (síntesis)[44].*

II. Las Instituciones que sean beneficiarias de un Esquema de Cobertura de Primeras Pérdidas, constituirán las Reservas para el portafolio después del reconocimiento de la cobertura del Esquema de Primeras Pérdidas ($RCP_{pp}$), utilizando el procedimiento siguiente:

(a) Deberán determinar, el Porcentaje cubierto y el Porcentaje de Reservas Totales sin cobertura del portafolio beneficiario del Esquema de Cobertura de Primeras Pérdidas.

1. Porcentaje cubierto por el Esquema de Cobertura de Primeras Pérdidas ($\%Cob_{pp}$)

$$\%Cob_{pp} = \frac{Mto_Cob_{pp}}{\sum_{i=1}^{n} S_i}$$

En donde:

$Mto_Cob_{pp}$= Monto limitado destinado a cubrir las primeras pérdidas que pudieran generarse del incumplimiento de un crédito o un portafolio con un número determinado de créditos.

$\sum_{i=1}^{n} S_i$ = Suma de los Saldos insolutos de los créditos, cuando el Esquema de Cobertura de Primeras Pérdidas ampare un portafolio de créditos.

43 Aunque este reconocimiento de la cobertura sobre las reservas ha sido establecida en la norma para la banca aún deberá ser incluida en otros tipos de intermediarios dónde el regulador no ha hecho explícito ese reconocimiento.

44 Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito. Art 119 CNBV. México.

2. El Porcentaje de Reservas Totales sin cobertura del portafolio beneficiario del Esquema de Cobertura de Primeras Pérdidas es la diferencia entre el Porcentaje de Reservas Totales del portafolio antes del reconocimiento del beneficio de la cobertura y el Porcentaje cubierto por el Esquema de Cobertura de Primeras Pérdidas ($Dif_{pp}$). Esta diferencia proporciona el Porcentaje de Reservas Totales del portafolio que no está cubierto por el Esquema y se obtiene de la siguiente expresión:

$$Dif_{pp} = \%RVAS_Portafolio - \%Cob_{pp}$$

En donde:

$\%RVAS_Portafolio$ = Porcentaje de Reservas Totales del Portafolio beneficiario del Esquema de Cobertura de Primeras Pérdidas.

$$\%RVAS_Portafolio = \frac{RVAS_Portafolio}{\sum_{i=1}^{n} S_i}$$

$RVAS_Portafolio$ = Reservas Totales de los n créditos del portafolio antes del reconocimiento de la cobertura del Esquema de Primeras Pérdidas, es decir, sin considerar mitigantes de la Severidad de la Pérdida aplicables según lo señale el contrato del esquema de garantías vigentes en la fecha de calificación.

$$RVAS_Portafolio = \sum_{i=1}^{n} PI_i \times SP_i \times EI_i$$

Donde $PI_i, \ldots, SP_i$, $EI_i$ corresponden a la probabilidad de incumplimiento, la severidad de la pérdida y la exposición al incumplimiento de cada uno de los créditos del portafolio.

b) Deberán obtener el monto de reservas del portafolio después del reconocimiento del beneficio de la cobertura del Esquema de Cobertura de Primeras Pérdidas (RPCpp), ajustándose a lo siguiente:

1. Si el valor de $Dif_{pp}$ es igual o menor a cero, las Instituciones no deberán constituir reservas para el portafolio beneficiario del Esquema de Cobertura de Primeras Pérdidas, salvo por lo establecido en el inciso c) siguiente.
2. Si el valor de $Dif_{pp}$ es mayor a cero, las Instituciones deberán constituir las reservas hasta por el monto que sumadas al valor de la garantía sean iguales al monto total de reservas del portafolio, es decir

$$RPC_{pp} = RVAS_Portafolio - Mto_Cob_{pp}$$

c) Adicionalmente, las Instituciones para el portafolio beneficiario del Esquema de Cobertura de Primeras Pérdidas de créditos identificados y con características similares, constituirán las reservas que resulten de multiplicar la Probabilidad de Incumplimiento y la Severidad de la Pérdida del garante, por el monto mínimo entre las Reservas Totales de los n créditos del portafolio antes del reconocimiento de la cobertura del Esquema de Primeras Pérdidas y el Monto limitado destinado a cubrir las primeras pérdidas que pudieran generarse del incumplimiento de un crédito o un portafolio con un número determinado de créditos.

## 9. Resultados del programa

El alcance e importancia que hoy tiene el FONAGA en el financiamiento al campo mexicano es resultado de un esfuerzo de más de 8 años en el que han participado diversas áreas de FIRA y de la Dirección General de Administración de Riesgos de SAGARPA.

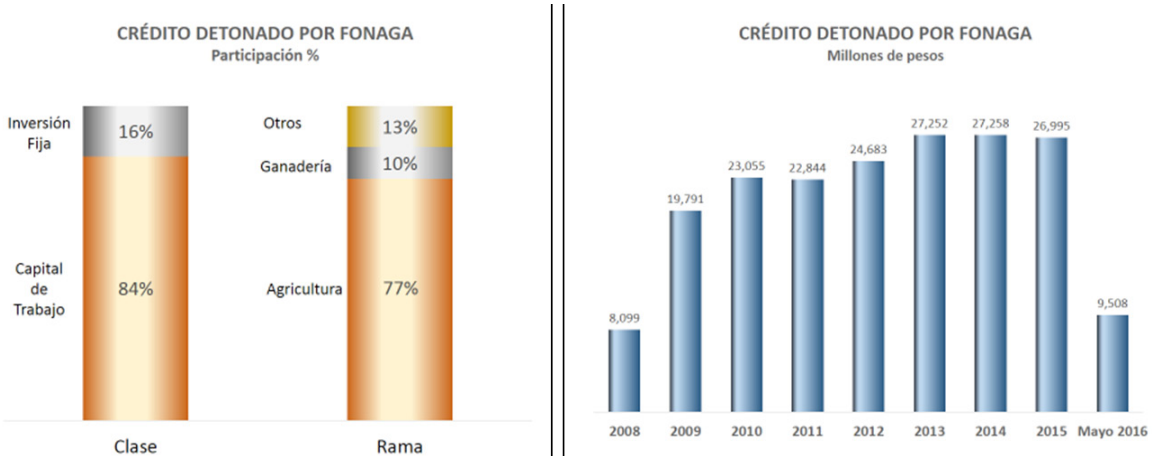
El FONAGA ha enmarcado una estrategia integral de apoyos dirigidos prioritariamente a nuevos sujetos de crédito y proyectos para inversión fija. Como instrumento para inducir el financiamiento, el FONAGA se ha focalizado en el apoyo a productores de ingresos medios y bajos, al facilitar su acceso al crédito formal y cubrir el riesgo de los intermediarios financieros, posibilitando a éstos un análisis y autorización de los créditos expedito que repercute en mayor oportunidad del crédito, impulsa la competencia y favorece una mejor atención por los Intermediarios Financieros.

Es bajo este marco que los resultados económicos y de penetración financiera alcanzados por el FONAGA son muy relevantes:

De 2008 a mayo de 2016 se han garantizado créditos por $189,485 millones, asociados a una reserva de FONAGA de $24,592 millones lo que representa un multiplicador del crédito de 7.7 veces con beneficios para 4.6 millones de productores mediante la participación de 79 intermediarios financieros.

El 74% de los acreditados cubiertos con el esquema se asocian a personas de ingresos bajos y medios y el 28% se ubican en las regiones sur-sureste del país, caracterizadas por niveles menores de desarrollo.

*Figura 03: Resultados*




El monto promedio de los créditos garantizados en 2015 fue de $62 mil, con niveles de $19 mil en los financiamientos asociados al segmento de la empresa familiar, las unidades productivas de más baja escala.

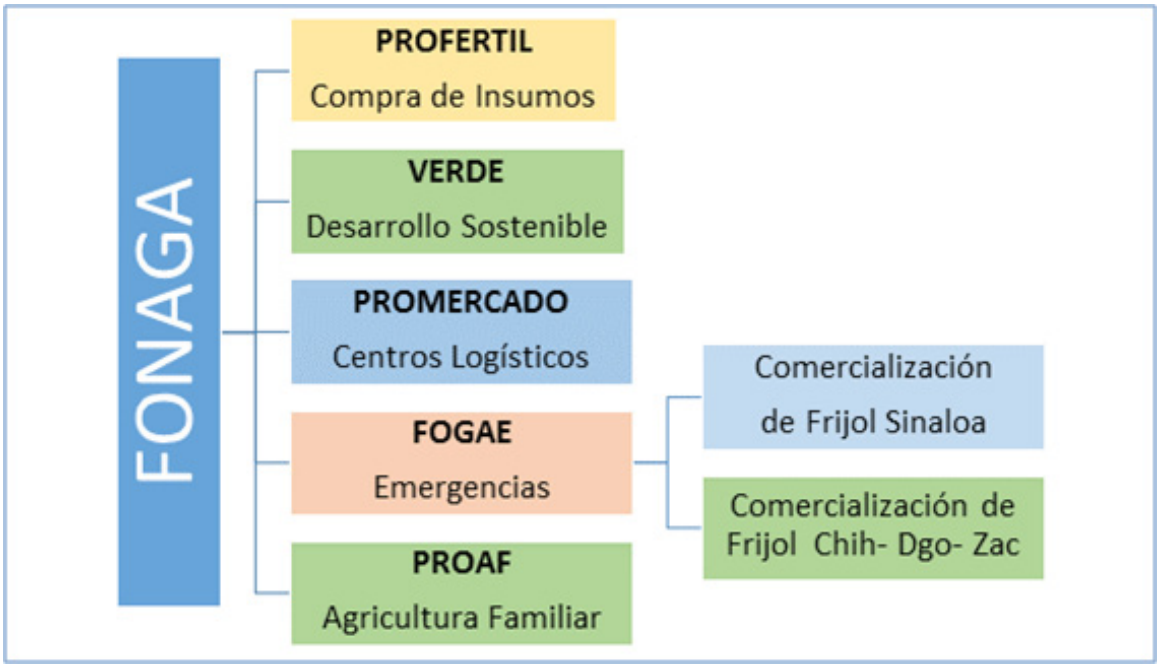
## 10. Derivaciones del FONAGA: Apoyo a segmentos de atención especializada.

En complemento al Fondo general creado en 2008, en el trascurso de los años se han generado dentro del FONAGA otros Programas Especiales a fin de atender diversos sectores prioritarios o estratégicos, o bien para la atención de emergencias financieras, de mercado, por desastres naturales u otras contingencias relevantes.

De esa manera, conjuntamente SAGARPA y FIRA han creado Fondos de garantía especializados como:

- PROFERTIL para la compra consolidada de fertilizantes, y otros insumos agrícolas;
- FONAGA VERDE dirigido a proyectos de energías renovables, eficiencia energética, biocombustibles y otros que contribuyen a mitigar los efectos del cambio climático;
- FOGAE para la atención de emergencias para zonas afectadas por desastres naturales o problemas sistémicos de comercialización;
- Financiamiento a la Agricultura Familiar, que busca apoyar a unidades agropecuarias de baja escala y demanda de créditos de bajo monto.

*Figura 04 - Segmento de atención especializada del FONAGA*




*Problemática en la segmentación de atención especializada*

No obstante que la asignación de recursos a segmentos específicos de atención adecua las características del FONAGA a las diversas necesidades del sector agropecuario y rural, el beneficio entraña algunos costos que limitan su viabilidad y crecimiento. La problemática radica en:

• Al segmentar el portafolio se debilita parte de la mutualidad de la cobertura de primeras pérdidas no solo en el portafolio general sino en el segmento de la cartera que ha sido aislado.

• La mayor especialización del segmento de cartera aislado está vinculado con la dificultad para crear una mutualidad relevante en término de su cobertura de riesgos[45] y en algunas ocasiones una correlación entre los incumplimientos del portafolio segmentado. La existencia de pocos créditos en cada portafolio ha sido una realidad en la mayoría de ellos.

• La complejidad de mantener diversos portafolios de cobertura ha complicado la normativa de FIRA y ha aumentado el riesgo operativo del programa.

Así cualquier segmentación a implementarse deberá ser evaluada, entre otros aspectos, sobre los costos asociados frente a la conveniencia de tener un producto de mayor flexibilidad y de alcance específico.

## 11. Las políticas que dan sostenibilidad al programa.

La sostenibilidad financiera y operativa de esquemas como el FONAGA es de primordial importancia. Como es sabido la inversión hecha en la introducción de un producto al mercado entraña montos relevantes tanto de parte del agente operador, en esta caso FIRA, como de los intermediarios usuarios del esquema. La falta de continuidad en la oferta o incluso la percepción de que el esquema no pudiera continuar a lo largo de varios ciclos debilita su aceptación y éxito. Los intermediarios no están dispuestos a hacer las modificaciones requeridas, o al menos no con la intensidad requerida, para operarlo si perciben que se trata de un programa temporal.

Bajo este hecho la continuidad y permanencia del FONAGA fue plateada basado en las siguientes características generales:

• Una coordinación institucionalizada y voluntad de cooperación entre las dependencia operadora FIRA y el aportante FONAGA.

• Los fondos asignados al FONAGA inicialmente debieron representar un porcentaje de la cartera mayor a la pérdida esperada, esto a fin de capitalizar el programa y mantener un porcentaje de seguridad ante una población de créditos de morosidad incierta.

• Asignaciones regulares programadas de nuevos fondos que sustituyan la materialización de las pérdidas para compensar al menos la pérdida esperada de la siguiente generación de créditos.

• Un régimen de inversión asociado a las disponibilidades financieras del programa que permita capitalizar los rendimientos financieros de los fondos asignados y disminuir las asignaciones externas.

• La reintegración al fondo de las recuperaciones que se generen por las gestiones de cobranza que se realicen con los créditos incumplidos.

• El establecimiento de una supervisión e incentivos para el mantenimiento de un proceso de crédito apegados a sanas prácticas con estándares de otorgamiento y recuperación alineados a normas generales[46].

45 Típicamente una mutualidad con valor de absorción de riesgos espera logarse en carteras de al menos 50 créditos.

46 Los estándares de operación de los créditos es verificado por la función de supervisión de FIRA, esto es hecho sobre cada crédito en incumplimiento: su falta de aplicación está sujeta a la cancelación de la garantía.

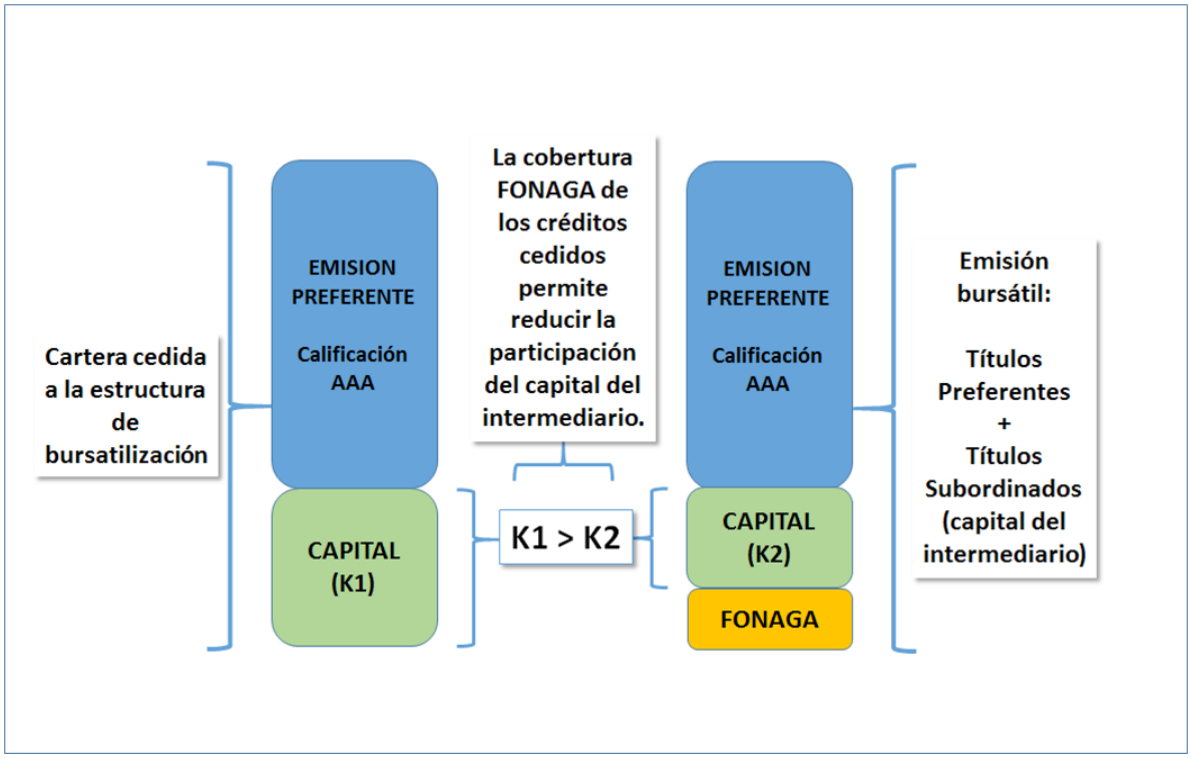
## 12. El FONAGA en procesos de bursatilización de cartera.

FIRA ha implementado un esquema que permite a los intermediarios en operación con FIRA bursatilizar su cartera. El esquema permite que los intermediarios financieros accedan a fondos privados o públicos diversificando sus fuentes de fondeo. La cesión de los créditos a un vehículo de propósito especial para su bursatilización incluye la sesión de sus accesorios, entre ellos, la garantía FONAGA.

En este esquema el FONAGA cumple una nueva función. Su primera función se cumplió al haber creado el incentivo para que el intermediario financiero acreditará la población objetivo del programa. En esta segunda función el FONAGA se ha convertido en un sustituto del capital que el intermediario debe comprometer en la bursatilización. Así el intermediario debe asignar un menor monto de capital en la estructura. El hecho permite:

- Una estructura más eficiente en términos de capital con un uso alternativo a los fondos públicos del FONAGA;
- Un participante adicional en la estructura de bursatilización que absorbe las primeras pérdidas del esquema.

*Figura 05 - Optimización de Capital en emisiones bursátiles de cartera con la participación del FONAGA.*



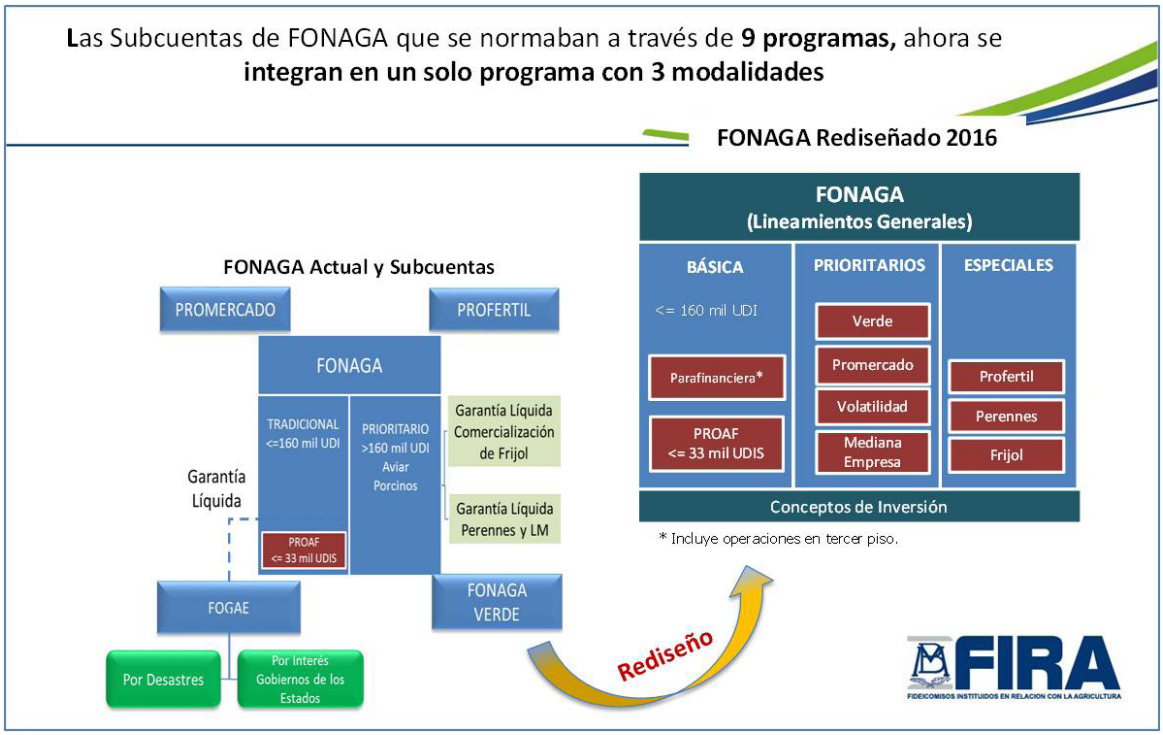
## 12. Reconfiguración del FONAGA

Durante el 2016, el FONAGA ha experimentado una reconfiguración en su alcance y estructura operativa (Figura 5). Aunque conserva sus características esenciales de cobertura a primeras pérdidas[47] , el objetivo de las modificaciones ha sido lograr que el FONAGA atienda de una manera especializada y con mayor eficacia a los distintos segmentos, regiones y sectores establecidos en las prioridades de política pública, así como simplificar su operación.

Los cambios de mayor relevancia son los siguientes:

a. Se integra el concepto de Agricultura Familiar para créditos de hasta 165 mil pesos[48] .
b. Se adecua la mecánica de pago de garantía FONAGA para fomentar la toma de riesgo con acreditados finales, principalmente en operaciones de tercer piso.
c. Se activan de manera específica un segmento para atender prioridades de política pública con techo presupuestal determinado[49].
d. Se activa un segmento de garantías especiales para cuando el diseño de la cobertura no corresponde financieramente a la cobertura estándar a primeras pérdidas.

*Figura 06 - Esquema de restructuración del FONAGA en el 2016.*




Con estas modificaciones se espera lograr un FONAGA renovado, que pueda atender de manera ordenada y flexible las distintas demandas de crédito de los segmentos prioritarios de la política agropecuaria del país. Sus nuevos efectos podrán ser valorados y documentados en el mediano plazo.

47 Se permiten sin embargo ciertas variantes específicas ( garantías especiales).
48 El concepto de agricultura familiar está asociado a empresas del sector que utilizan en alguna medida mano de obra de la propia familia empresaria. Este nicho está enfocado principalmente a la atención de estas empresas a través de Entidades Financiera de Ahorro y Préstamo.
49 Por ejemplo, bajo el segmento de Volatilidad de Precios se ha integrado un apartado para atender el financiamiento a las actividades agropecuarias y rurales de mayor influencia en el control de la inflación en México. Este subprograma incluye incremento de la productividad, modernización de infraestructura y desconcentración de los centros de producción.

# PORTUGAL - MECANISMOS DE CONTRAGARANTIA NA EUROPA: IMPACTO DO FUNDO EUROPEU DE INVESTIMENTO (FEI) NAS SOCIEDADES DE GARANTIA DE CRÉDITO EUROPEIAS E O CASO PARTICULAR DO FCGM NO SISTEMA NACIONAL DE GARANTIA MÚTUA (SNGM) PORTUGUÊS

José Fernando Figueiredo[50] – SPGM

## 1. A importância das micro, pequenas e médias empresas na economia da Europa

Na União Europeia (UE), uma micro, pequena e média empresa (PME) é definida como uma empresa com menos de 250 trabalhadores, um volume anual de negócios inferior a 50 milhões de euros e/ou um ativo total inferior a 43 milhões de euros.

Como em todo o mundo, as PME são a espinha dorsal da economia europeia.

Em 2014, estavam ativas na Europa cerca de 22,3 milhões de PME, que representavam 99,8% do total das empresas não financeiras (non-financial business sectors), significando isso todas as empresas com exceção dos serviços financeiros, governo e administrações públicas, educação, saúde, cultura e arte, agricultura, floresta e pescas.

Quase todas as PME europeias são micro empresas (93%), empregando menos de 10 trabalhadores e cerca de ¾ estão ativas em apenas 5 setores-chave: vendas por grosso e comércio a retalho (wholesale and retail trade), indústria (manufacturing), construção (construction), serviços às empresas (business services) e hotelaria e restauração (accommodation and food services).

Segundo o Relatório Anual sobre PME 2014/2015, da Direção Geral para o Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME, da Comissão Europeia (CE), de novembro de 2015, as PME não financeiras, na definição do parágrafo anterior, geraram em 2014 mais de 3,7 biliões de euros de valor acrescentado/agregado (58% do total dos respetivos setores) e empRegaram mais de 90 milhões de pessoas (67% do emprego total dos setores não financeiros).

Mais importante, as PME representaram 71.4% do aumento no emprego na Europa, nesse mesmo ano de 2014.

Segundo o mesmo relatório, *"SMEs are a highly diverse population of enterprises, and are present in every nook and cranny of the economy, with activities ranging from the production of artisan food to the production of high tech space exploration equipment, from retail services to the provision of highly specialised professional services, from focusing primarily on serving domestic customers to focusing mainly on the export markets."*

50 Presidente Executivo da IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, o banco promocional de Portugal; Presidente da SPGM, sociedade gestora do FCGM, mecanismo de contragarantia parcial das sociedades de garantia mútua portuguesas; Presidente Honorário Especial da AECM - Associação Europeia do setor das Garantias de Crédito; Coordenador da GNGI-Rede Mundial de Instituições de Garantia.

No já citado relatório, a responsável europeia para as PME refere *"que ainda que existam sinais positivos de uma retoma nas PME europeias", com muitas a evidenciarem uma expansão dos seus negócios e um aumento do emprego, com a particularidade de muitas dessas empresas serem jovens (menos de 9 anos), "não há razões para complacências. Muitas mais PME necessitam juntar-se ao clube dos criadores de empregos. Em termos de política, isso significa que os Estados Membros da União europeia e a Comissão Europeia necessitam continuar os seus esforços para criar o melhor ambiente empresarial e de políticas públicas que lhes seja possível. Isso exige uma abordagem alargada, com as PME no centro das políticas."*

Em resumo, as autoridades políticas europeias reconhecem que as PME são um elemento fundamental do desenvolvimento, sendo essenciais para o progresso económico dos países e para a criação e manutenção de emprego, sendo, igualmente, um importante veículo de inovação e modernização/renovação do tecido empresarial. Daí ser fundamental para a Europa (o que poderia generalizar-se a todos os países) uma política ativa e abrangente de suporte ao crescimento económico e ao emprego, que tenha as PME ator principal.

E estas políticas de suporte incluem, obrigatoriamente, a vertente do acesso ao financiamento pelas PME.

## 2. A relevância das PME na economia Portuguesa e a problemática do financiamento.

Tal como na Europa, em Portugal as PME representam uma parte muito significativa da atividade económica: são cerca de 99,7% do número de empresas não financeiras e são responsáveis por mais de 80% do emprego, 65% dos ativos e 57% do volume de negócios total dos respetivos setores.

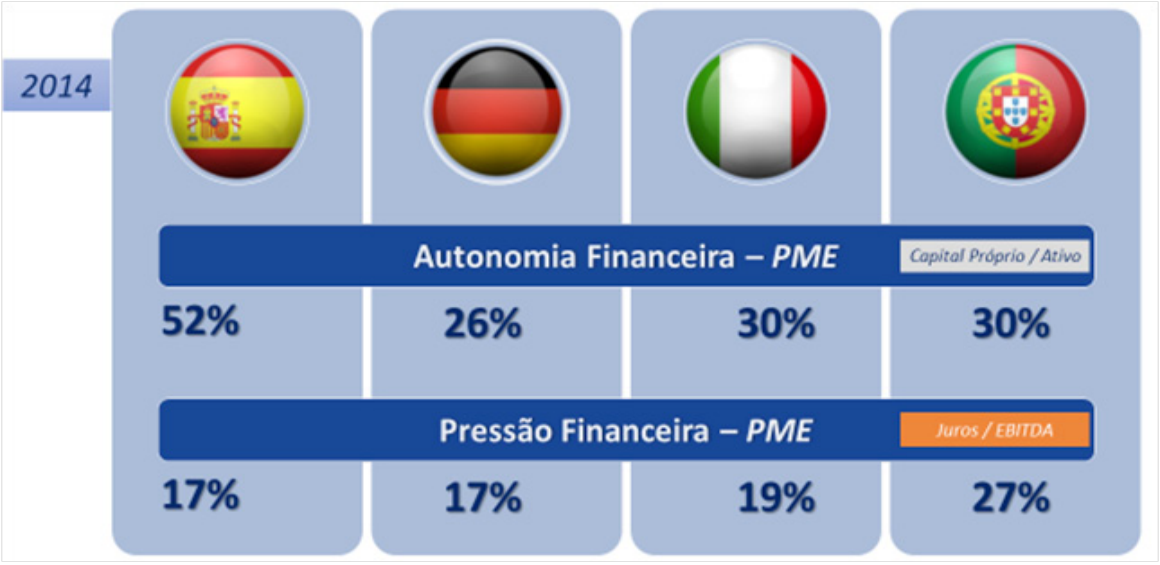
*Tabela 01: Indicadores empresas, Portugal*

| 2014 - Portugal | Nº Empresas | | VN | | Emprego | | Ativo | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nº | % | € | % | € | % | € | % |
| PME | 369 369 | 99,70% | 173 420 € | 57,00% | 1 981 387 € | 82,42% | 293 755 € | 64,72% |
| Grandes | 1 119 | 0,30% | 130 825 € | 43,00% | 422 549 € | 17,58% | 160 132 € | 35,28% |
| Total | 370 488 | 100% | 304 245 € | 100% | 2 403 936 € | 100% | 453 887 € | 100% |

*Fonte: Departamento Estudos IFD*

Apesar da importância destas empresas na economia e emprego, a situação financeira das PME portuguesas não é a melhor, como se pode facilmente verificar pela análise de alguns indicadores e da sua comparação com outros países europeus.

*Figura 01: Estrutura Financeiro e financiamento das PME em alguns países europeus*




*Fonte: BACH*

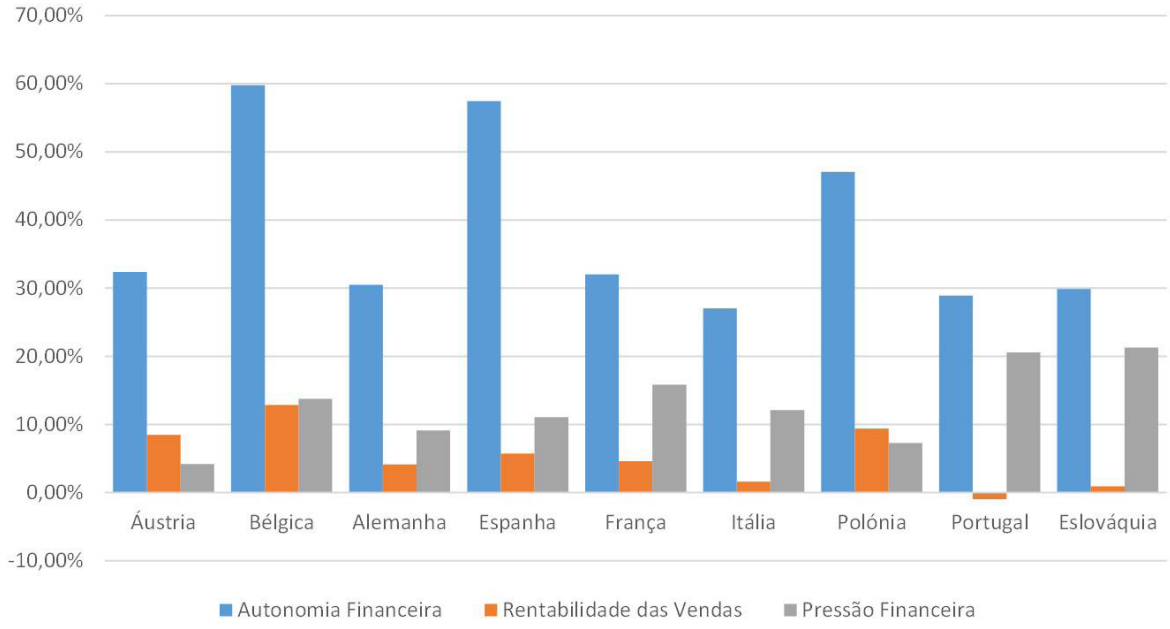
De facto, as PME portuguesas têm uma Autonomia Financeira média abaixo de 30%, inferior à de países como Espanha, Áustria, Bélgica, França ou Polónia, e uma Pressão Financeira (Juros / EBITDA) muito elevada.

Mesmo países cuja autonomia financeira média é idêntica à das PME portuguesas, como a Itália, pagam em média muito menos de juros pelo seu financiamento.

Esta situação de fraca capitalização e o consumo de uma enorme fatia dos meios libertos pela atividade operacional no pagamento de juros e encargos financeiros, dificultam o investimento na modernização e inovação, com reflexos no aumento das dificuldades destas empresas em afirmar-se nos mercados europeu e internacional.

Sem investimentos em inovação e modernização os resultados operacionais e líquidos igualmente se degradam. No caso português, as PME evidenciam uma Rentabilidade Líquida das Vendas (Resultado Líquido / Volume de Negócios) muito baixa, em média, quando comparadas com muitas das suas congéneres europeias. Mais preocupante é o facto de a evolução destes indicadores não ter sido muito favorável nos últimos anos.

*Figura 02: PME Europeias*

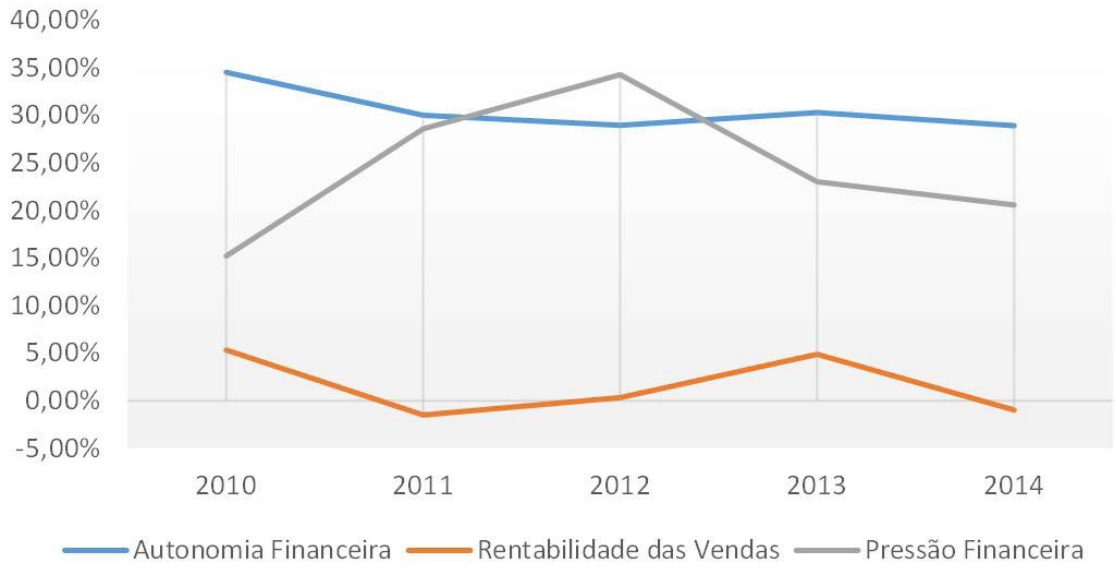



*Fonte: Departamento Estudos IFD*

Desde 2010, a Autonomia Financeira média das PME portuguesas está a baixar e a sua Rentabilidade das Vendas tem-se mantido, em termos médios, muito próxima de zero. Apenas o indicador de pressão financeira tem melhorado desde 2012, muito fruto da descida das taxas de juro de mercado, em resultado da política expansiva do Banco Central Europeu.

Esta circunstância agrava (a perceção) do risco deste segmento de empresas para os mercados financeiros, tornando o acesso ao financiamento, em condições de preço e por prazos adequadas ainda mais complexo.

*Figura 02: PME Portuguesas*




*Fonte: BACH - Bank for the Accounts of Companies Harmonized database*

A evolução do mercado do crédito às empresas em Portugal parece evidenciar isso mesmo, para além, naturalmente, das restrições decorrentes do ajustamento em curso no próprio setor financeiro. Na verdade, os montantes de crédito continuam a diminuir para todas as sociedades não financeiras, com exceção das empresas privadas exportadoras.

*Tabela 02: Empréstimos concedidos e taxas por tipo de empresa, Portugal*

| | dezembro 2015 | | dezembro 2014 | |
|---|---|---|---|---|
| | Milhões € | Tx. var. anual | Milhões € | Tx. var. anual |
| Empréstimos concedidos | | | | |
| Sociedades não financeiras | 83 490 | -1,9% | 86 282 | -4,6% |
| das quais: PME | 68 310 | -2,3% | 70 914 | -4,1% |
| Grandes empresas | 10 577 | -2,4% | 10 968 | -7,0% |
| das quais: Empresas privadas exportadoras | 17 479 | 1,8% | 17 236 | 1,9% |

*Fonte: Banco de Portugal | SPGM*

Também as taxas de juros portuguesas refletem um maior perfil de risco, quando comparadas com as congéneres europeias, se bem que em queda, resultado da redução da euribor em todos os prazos, taxa que serve de referência à maior parte dos empréstimos a taxa variável concedidos no país.

*Tabela 03: Taxas de juros, Potugal x Zona do Euro*

| | Portugal | | Zona Euro | |
|---|---|---|---|---|
| | dezembro 2015 | dezembro 2014 | dezembro 2015 | dezembro 2014 |
| Taxas de juro de empréstimos | | | | |
| Sociedades não financeiras | 2,98% | 4,09% | 1,83% | 2,15% |
| Operações até € 1 milhão | 3,64% | 4,68% | 2,69% | 3,09% |
| Operações acima de € 1 milhão | 2,40% | 3,48% | 1,47% | 1,86% |
| Diferença (SMB) | 1,24% | 1,20% | 1,22% | 1,23% |

*Fonte: Banco de Portugal | SPGM*

## 3. O elevado risco percebido pelos mercados financeiros relativamente às PME e o desenvolvimento de mecanismos de garantia e contragarantia de crédito

Como referido anteriormente, em Portugal, e na Europa em geral, como em outras geografias, as empresas de menor dimensão apresentam, em média, menores rentabilidades e menores níveis de capitalização do que as empresas de maior escala. Apresentam, igualmente, um menor grau de sofisticação da gestão e dos mecanismos de governance e a sua informação financeira é mais débil e menos completa.

Estas circunstâncias fazem aumentar o risco percebido pela banca e outros operadores financeiros relativamente às PME, diminuindo as suas possibilidades de obtenção de novos financiamentos, ou pelo menos de novos financiamentos por prazos adequados aos seus ciclos de investimento e de exploração (investimento/capital circulante). A utilização em alternativa de mecanismos típicos de financiamento por capital próprio, como o capital de risco ou o private equity fica, nestas circunstâncias, ainda mais dificultada.

A juventude de muitas PME e empreendedores individuais leva à inexistência de informação financeira histórica que permita uma análise de risco conforme aos padrões convencionais utilizados pela banca comercial, mesmo quando esta utiliza modernos modelos econométricos para cálculo de perdas esperadas e/ou elabora ratings.

As empresas, em especial as mais jovens, também não dispõem de património próprio que possam dar como colateral nas suas operações de crédito, particularmente quando se trate de operações com maturidades longas.

No caso dos start ups de/ou jovens empreendedores, o projeto/a empresa poderá ser alvo de um investimento de um operador de capital de risco ou de um business angel, mas tal acontece apenas quando se trate, ex ante, de um empreendimento com elevadas perspetivas de lucro/retorno, que permitam uma saída com mais-valias importantes para o investidor.

Donde, estes mecanismos aplicam-se, por definição a um número reduzido de situações, em que a referida rentabilidade esperada é muito elevada.

Num segmento de ativos empresariais (as PME) onde se verificam elevadas assimetrias de informação, a fluidez de recursos entre o lado da oferta de financiamento (correspondente à poupança/aforro dos particulares e instituições depositada junto dos bancos, ou disponibilizada pelos mercados de capitais e bancos centrais) e a procura por financiamento (demanda de crédito pelo lado empresarial) sai, pois, claramente prejudicada.

*Figura 03: Necessidades das PME e mecanismos de capital disponíveis*

*Fonte: Elaboração própria autor*

Mesmo as PME que têm melhores resultados económicos podem sofrer um efeito de "arrastamento negativo" decorrente da criação nos mercados financeiros dessa perceção, normalmente errada, de que as PME contêm em si mesmas um risco financeiro muito elevado.

A evolução recente da regulação e regulamentação bancárias, com a aplicação de elevados requisitos de capital aos bancos na sua atividade creditícia, induziram nestes a necessidade de um aumento dos seus níveis eficiência operativa, e penalizam as PME dos mercados mais fragmentados e com informação escassa, insuficiente ou em que seja evidente uma elevada assimetria. As PME saem (ou podem sair), de novo, prejudicadas em razão deste movimento.

Perante as dificuldades no acesso ao financiamento pelas PME, em especial ao crédito bancário, e no intuito de resolver vários dos problemas identificados, ao longo dos anos vários mecanismos de mitigação ou de partilha de riscos foram sendo estabelecidos.

Não se trata de substituir o papel dos bancos e mercados financeiros na captação de recursos e sua passagem à chamada economia real, mas antes de criar mecanismos que permitam aproximar o *"risco percebido"* pela banca do *"risco real"* de muitos projetos de PME e empreendedores individuais, ao longo das diferentes fases do ciclo de vida das empresas.

Na Europa esse movimento começou no início do século vinte, com a criação em França das SOCAMA, sociedades de garantia de crédito de cariz mutualista cuja função é partilhar o risco com os bancos populares. Foram os próprios empresários que, sentindo a necessidade de proporcionarem aos bancos uma avaliação adequada do seu risco e uma proteção dos empréstimos avançaram para a criação deste mecanismo de garantias, entrando com capital para esse efeito. O conceito chave era o velho lema *"um por todos, todos por um"*.

Nas décadas posteriores à segunda Guerra Mundial, e mais recentemente após as diversas crises financeiras, os Estados, conscientes do impacto económico das PME e, em particular, da sua capacidade para criar empregos e fixar populações em territórios menos apetecíveis ou regiões desfavorecidas dos países, nomeadamente aquelas fora dos grandes centros urbanos e dos polos de oferta de conhecimento, cultura e lazer, no âmbito das suas políticas públicas de apoio ao fomento empresarial investiram em mecanismos de partilha de riscos com o setor financeiro.

Foram criadas sociedades de garantia pública autónomas ou mecanismos de garantia dentro de bancos promocionais, e desenvolvidos mecanismos públicos de contragarantia ou co-garantia, destinados essencialmente a cobrir riscos de sociedades de garantia de iniciativa privada, mutualista ou não, quando estas existam, ou mesmo a alavancar iniciativas publicas de cariz mais regional ou específico.

No momento presente, na Europa, além de vários fundos e/ou sociedades de contragarantia de distintos países (por exemplo em Espanha a Cersa-Compañia Española de Reafianzamiento, na Itália o Fondo di garanzia per le PMI, em Portugal o Fundo de Contragarantia Mútuo-FCGM ou na Roménia o Fondul Roman de Contragarantare), existe um dos mecanismos de contragarantia e co-garantia dos mais exitosos em todo o mundo, que é o FEI-Fundo Europeu de Investimento, detido maioritariamente pelo Banco Europeu de Investimento-BEI e pela Comissão Europeia, e, em menor percentagem, por bancos promocionais (de desenvolvimento) dos países europeus e por algumas instituições financeiras privadas.

*Figura 04: Estrutura de Suporte do Fundo Europeu de Investimento para PME*

*Fonte: Fundo Europeu de Investimento*

Muitos dos programas de financiamento do empreendedorismo, da inovação e das micro e pequenas e médias empresas, bem como das mid caps, com origem na Comissão Europeia (CE), em especial os programas que se aplicam em toda a União Europeia (EU) são geridos pelo FEI-Fundo Europeu de Investimento.

O FEI tem uma atuação grossista, utilizando os fundos que lhe são colocados à disposição pela EU e pelo próprio BEI para, entre outras atividades, garantir, co-garantir ou contragarantir os diferentes operadores locais, regionais ou nacionais que intervêm no financiamento das PME nos diferentes países da EU.

## 4. Os programas de financiamento da União Europeia e a atuação do FEI-Fundo Europeu de Investimento

Entre outras intervenções mais correntes, a União Europeia (EU) atua na economia através de programas desenvolvidos numa base plurianual. São desenvolvidos pela CE, e posteriormente aprovados pelo Conselho e Parlamento Europeu enquanto planos específicos de desenvolvimento económico e programas de financiamento da inovação e das empresas.

Desde 2014 estão disponíveis para toda a EU o Programa COSME, para PME de todas as tipologias e o programa Innovfin, para empresas inovadoras, além de um conjunto de outros programas de menor envergadura.

Nestes programas, através do FEI, a EU garante parcialmente os créditos da banca a PME no espaço europeu, sendo que a intervenção do FEI pode ser por garantia direta aos bancos comerciais ou mediante a co-garantia ou contragarantia das carteiras de garantias (ou contragarantias) emitidas pelas diferentes instituições de garantias dos diferentes Estados Membros da EU, na sua atividade de cobertura de riscos à banca dos seus países.

Uma parcela substancial da atividade histórica do FEI consistiu na contragarantia das diferentes sociedades de garantia europeias, incluindo dos vários fundos nacionais de contragarantia dos países membros da EU. É, pois, um importante mecanismo de alavancagem (leverage) das capacidades dos instrumentos de garantia de crédito locais ou regionais, potenciando a dotação em fundos próprios destes. Normalmente, a contragarantia do FEI é de 50% de cada uma das operações cobertas, podendo existir um stop loss ou cap rate às perdas totais, situação que limita as perdas cobertas pelo FEI a um determinado valor pré-definido, a partir do qual as contragarantias desta instituição deixam de atuar.
O efeito multiplicador (alavancagem/leverage) total dos fundos públicos aportados às diferentes linhas disponibilizadas depende de se a garantia do FEI é feita:

- em favor de um mecanismo de contragarantia, relativamente às contragarantias parciais prestadas por este às garantias das sociedades de garantia de crédito, por sua vez prestadas para cobertura de créditos bancários, situação que otimiza o efeito multiplicador, que atinge frequentemente valores superiores a 10 vezes (10x), em média, frequentemente 15 ou mais vezes (15x or >),
- em favor de uma sociedade de garantia de crédito, relativamente à sua carteira de garantias a uma carteira bancária, situação em que o multiplicador assume valores interessantes, entre 6 e 10 vezes de média,
- ou diretamente a favor de um banco, para cobertura de uma determinada carteira de créditos, situação de menor efeito multiplicador, que normalmente atinge valores inferiores a 6 vezes de média.

Além dos programas de apoio ao financiamento disponíveis em toda a UE, os países e regiões com menor PIB per capita da união têm à sua disposição um conjunto de fundos (chamados de fundos estruturais), destinados a investimentos e ações que promovam o aumento do seu nível de vida médio, de modo a atingirem o quão rápido quanto possível o PIB per capita médio da EU. São os chamados de Quadros Comunitários de Apoio (QCA). No momento presente decorre o QCA 2014-2020.

No âmbito destes programas de fundos estruturais, os Países e Regiões beneficiárias igualmente podem desenhar instrumentos financeiros de garantia ou contragarantia, entre outros, utilizando as suas instituições promocionais e de garantia e/ou de contragarantia, que podem, depois, através do FEI, multiplicar os efeitos destas medidas de apoio com um aporte adicional de cobertura de risco ou co-garantia por esta entidade.

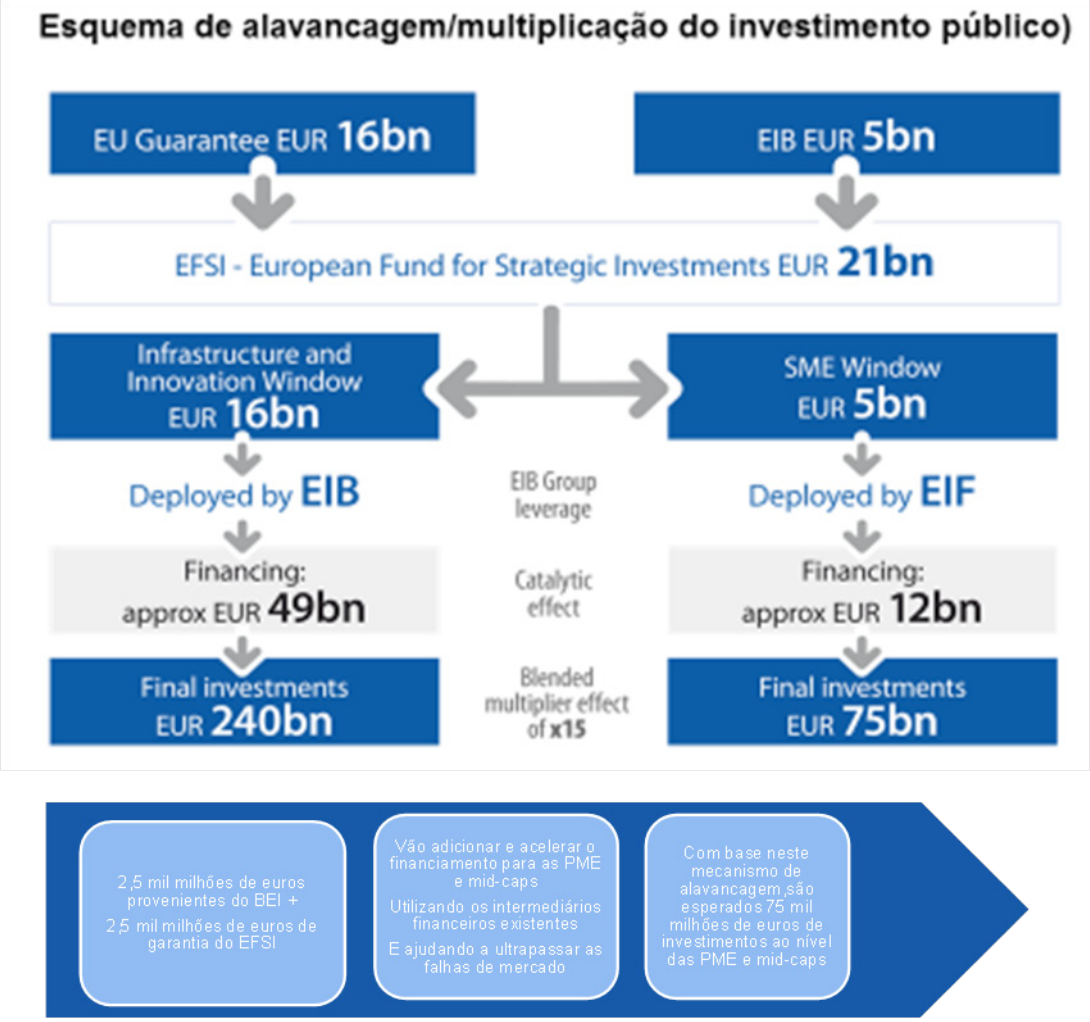
É o caso de Portugal, onde o FCGM-Fundo de Contragarantia Mútuo tem acordos de contragarantia de várias centenas de milhões de euros com o FEI, estando a preparar outros no novo QCA, em parceria com a IFD, o novo banco promocional do País.

Mais recentemente, e numa iniciativa para tentar acelerar o desenvolvimento económico e o emprego da EU, foi lançado o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (EFSI), conhecido vulgarmente por "Plano Juncker", com um primeiro envelope financeiro global de 315 mil milhões de euros, em fase de alargamento, e que na prática representa mais um grande mecanismo de alavancagem com garantias de recursos da EU e do BEI.

Este grande programa europeu contém uma "janela para PME" onde, uma vez mais, o FEI, em parceria com os bancos promocionais dos países membros, desempenha um papel fundamental na colocação desta nova facilidade da EU ao serviço das PME europeias.

Pode ver-se nas figuras seguintes o esquema de funcionamento do EFSI e da sua "janela para PME":

*Figura 05: Fundo Europeu de investimento Estratégico (EFSI)*




*Fonte: EC/Banco Europeu de Investimento/FEI*

Em síntese, pode dizer-se que as instituições de garantia e contragarantia europeias dispõem, para alavancar a sua atividade e partilhar riscos, de um poderoso mecanismo de contragarantia ("resseguro" ou "reafiazamiento") ao nível da União Europeia que, em grande medida, permite potenciar a sua atuação junto da banca e das PME dos seus países e regiões.

O FEI é, pois, um instrumento de política ativa da EU, que apoia a atuação das instituições de garantia no centro do triângulo de criação de valor: Empresas/Estado/Banca. Além do seu capital próprio, o FEI financia-se, essencialmente, conforme indicado no quadro seguinte, sendo a gestão por mandato de programas da EU o seu core business nesta altura:

*Figura 06: Recursos utilizados pelo FEI*

*Fonte: Fundo Europeu de Investimento | elaboração própria*

## 5. O caso particular do FCGM - Fundo de Contragarantia Mútuo no Sistema Nacional de Garantia Mútua (SNGM) português

O Sistema Nacional de Garantia Mútua (SNGM), de Portugal, adotou um modelo de base mutualista, misto, onde as garantias emitidas pelas sociedades de garantia mútua (SGM) beneficiam, automática e obrigatoriamente, de uma contragarantia parcial de um fundo público de contragarantia, o FCGM, gerido pela SPGM. Este fundo recebe dotações de várias entidades públicas para poder fazer face ao pagamento das contragarantias emitidas que venham a transformar-se em perdas efetivas, e beneficia de avales do Estado Português.

Em determinados programas, o FCGM igualmente recebe funding dos programas de fundos estruturais e, noutros casos, estabelece acordos de contragarantia com o FEI, situação em que se verifica um esquema de dupla alavanca, com efeitos multiplicadores sobre o investimento público no sistema de garantias otimizados.

Trata-se de um mecanismo de parceria público-privada, em que as partes reconhecem o interesse em disponibilizar às PME um mecanismo de partilha de risco com a banca, que aumente a propensão desta em emprestar dinheiro às empresas, em todas as fases do ciclo de vida, sendo que todos participam no capital global afeto à cobertura das perdas potenciais assumidas no mecanismo de garantias, seja como acionistas das sociedades de garantia (SGM), no caso as próprias PME mutualistas, associações empresariais e bancos, e em pequena escala o Estado, seja através da participação na contragarantia (o resseguro), no caso mediante a dotação pública para o fundo de contragarantia mútuo, o FCGM.

O FCGM é um fundo de perdas, dotado pelo Estado Português pelos montantes estimados de perdas para os valores de contragarantias que se espera emitir, e utilizando um multiplicador bancário.

Exemplo:

Admita-se que, num determinado ano, se pretende colocar à disposição das PME, através dos bancos, créditos no valor global de 2.000.

Esses créditos dos bancos vão beneficiar de uma garantia emitida pelas SGM em seu favor de 70% de cada crédito. Ou seja, no total, as SGM emitirão 1.400 em garantias (2.000x70%=1.400).

As garantias das SGM serão, por sua vez, contragarantidas em 75% pelo FCGM, donde se emitirão 1.050 em contragarantias (1.400x75% =1.050).

Espera-se uma perda máxima de 12% no final da linha de crédito dos 2.000, isto é, uma vez terminados todos os empréstimos concedidos pelo banco.

Para cobrir esta perda esperada, o Estado vai dotar (não necessariamente de uma só vez) o FCGM com 126, ou seja 12% dos 1.050 de contragarantias emitidas.

No final, o Estado consegue com 126 de despesa máxima (se a perda esperada for integralmente verificada), fazer chegar 2.000 de crédito à economia, multiplicando os fundos públicos em 16 vezes.

Em termos efetivos, é graças à repartição do risco entre o FCGM, as SGM e os beneficiários das garantias (fundamentalmente os bancos) que é possível conseguir-se um notável efeito multiplicador dos capitais investidos pelos organismos públicos no sistema português de garantia mútua, com a entrada de valores de financiamento nas empresas várias vezes superiores ao que seria possível ao Estado conseguir se investisse diretamente nas empresas sem a partilha de risco potenciada pela atuação do sistema de garantia.

Com efeito, o investimento público de 1,29 mil milhões de euros efetuado no sistema português de garantia mútua, desde a sua fundação, permitiu conceder créditos para investimento e capital circulante às PME portuguesas num valor de cerca de 22,4 mil milhões de euros, ao que corresponde um volume estimado de investimento empresarial de mais de 22,9 mil milhões de euros.

Note-se que igualmente a componente privada investiu, até agora, nas SGM um montante de recursos muito significativo, repartindo o risco com o Estado.

Ou seja, o efeito multiplicador do investimento público no FCGM é superior a 17 vezes, graças ao mecanismo de partilha e respetiva diluição do risco pelos diferentes agentes económicos intervenientes nas operações de financiamento às empresas, efeito de alavanca este que nunca poderia ser conseguido pelo Estado sem a utilização dos mecanismos da garantia e da contragarantia.

Até 31 de dezembro de 2015, a atividade do sistema nacional de garantia mútua (SNGM) português permitiu a concessão de apoio a mais de 86 mil empresas, responsáveis por cerca de 1,3 milhões de empregos. Igualmente foram financiados mais de 21 mil estudantes universitários.

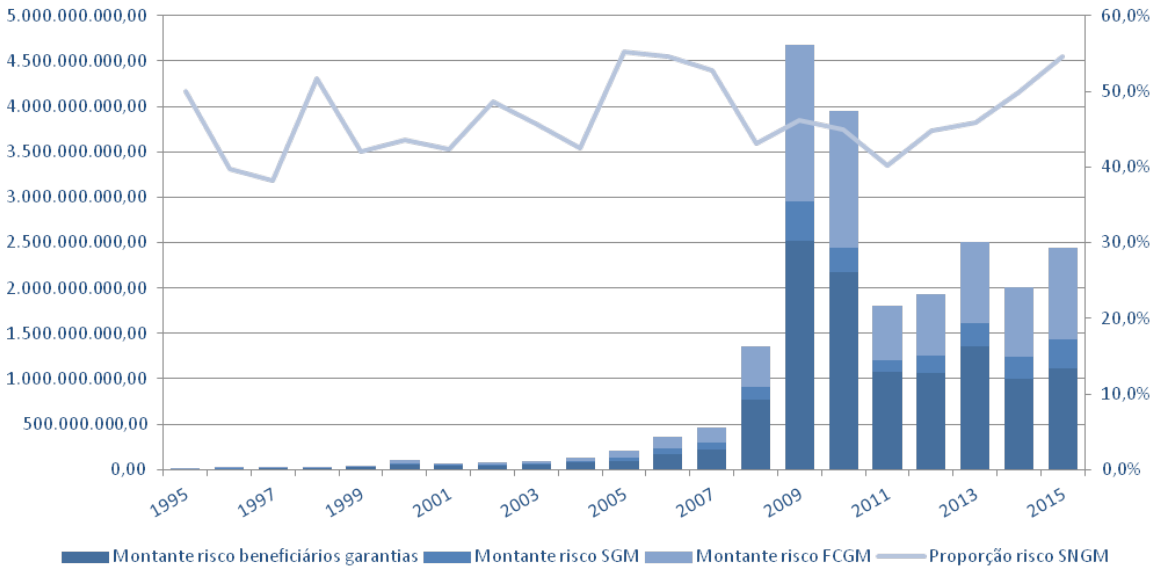
*Figura 07: Efeito multiplicador do investimento público do FCGM*

*Fonte: SPGM. Dados de dezembro de 2015. Valores em milhões de euros*

A repartição do risco entre os vários intervenientes em cada operação de crédito com garantia é uma preocupação permanente na gestão do sistema. Em termos médios, como referido, 1 euro colocado pelo Estado português no FCGM tem permitido fazer chegar cerca de 17 euros de financiamento às PME do tecido empresarial português.

Considerando a parte do risco assumida pelos beneficiários das garantias (nomeadamente a banca), e pelas SGM, a média histórica de cobertura pelo FCGM é de 46,7% do risco da carteira de crédito dos bancos, como poderá observar-se no gráfico que se segue:

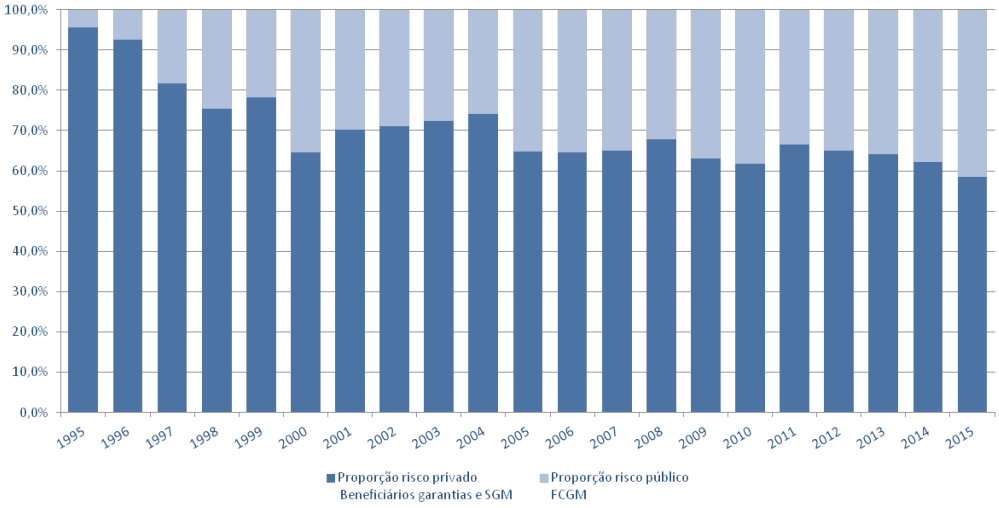
*Figura 08: Evolução da partilha de risco no financiamento às PME (beneficiários garantias, SGM e FCGM)*




*Fonte: SPGM. Dados de dezembro de 2015. Valores em euros*

Atualmente, o risco tomado pelo Estado, através do FCGM, ronda os 41,6%, sendo a parte remanescente do risco das respetivas operações (58,4%) assumida pelo setor privado, a saber as SGM e os próprios bancos.

*Figura 09: Evolução da partilha de risco no financiamento às PME (risco privado e risco público)*




*Fonte: SPGM. Dados de dezembro de 2015.*

Para além das notórias vantagens em termos dos volumes de financiamento colocados à disposição das empresas, acima demonstradas, o apoio do Estado ao sistema português de garantia mútua é também fundamentado pelo facto de o benefício social final, para a economia e para a sociedade como um todo, medido, entre outros, pelos impostos pagos pelas empresas, pelo volume de emprego criado por estas, pelos impostos dos seus empregados ou pela redução nas prestações sociais, decorrente da existência de menos desemprego, ser superior ao custo subjacente às necessidades financeiras de capital para cobertura de perdas, através das dotações para o FCGM.

A medição dos impactos dos sistemas de garantia, seja para as empresas, seja em termos macroeconómicos, e a realização sistemática de análises custo-benefício na ótica dos stakeholders, em especial dos contribuintes, que são quem, em última análise assumem os custos do funcionamento dos mecanismos públicos de garantia ou contragarantia é, aliás, uma matéria de importância crescente nos diferentes Sistemas de Garantias a nível global.

Sem medição de resultados e análise de impacto não é possível justificar aos contribuintes (tax payers) os montantes de fundos públicos afetos aos sistemas, nem a atuação específica das sociedades de garantia ou dos fundos/sociedades de contragarantia.

O estudo independente sobre o "Impacto Económico da Garantia Mútua em Portugal 2009-2014", de setembro de 2016, realizado pela Universidade Católica Portuguesa, permitiu, igualmente concluir pelo elevado relevo micro e macroeconómico da existência do sistema.

Segundo as conclusões do mesmo:

> *"de acordo com os resultados obtidos, as empresas utilizadoras de garantia mútua conseguiram uma redução da taxa de custo do endividamento – relativa ao total do seu endividamento, não apenas àquele que é objeto da garantia – de cerca de 0,45 pontos percentuais. Este efeito foi mais relevante entre as empresas mais jovens, de menor dimensão e com menor capacidade de prestação de garantias reais. Para o conjunto do período 2009-2014, a redução da taxa de custo do endividamento permitiu uma poupança acumulada de custos financeiros da ordem de 60 milhões de euros.*
>
> *Os resultados apontam também para que a utilização de garantia mútua tenha permitido aos seus beneficiários o acesso a financiamento externo adicional face àquele a que teriam conseguido aceder noutras circunstâncias. Este financiamento adicional foi da ordem de 3,3 mil milhões de euros para o conjunto do período em análise. O impacto da garantia mútua sobre o acesso a financiamento foi particularmente relevante entre as empresas de menor dimensão.*
>
> *Beneficiando deste financiamento adicional a custo mais reduzido, os utilizadores de garantia mútua puderam aumentar o seu nível de atividade. As estimativas apresentadas indicam que as empresas que recorreram à garantia mútua reforçaram o seu ativo total num montante acumulado de 2,6 mil milhões de euros. Desde crescimento, uma parcela que poderá atingir 570 milhões de euros refere-se a investimento adicional em ativo fixo tangível. À semelhança dos efeitos anteriores, também o impacto da garantia mútua sobre o investimento foi mais relevante entre as empresas de menor dimensão.*

*Finalmente, o acesso à garantia mútua teve também um impacto positivo em termos de exportações, elevando o seu peso nas vendas e serviços prestados dos beneficiários em cerca de 0,55 pontos percentuais, originando exportações adicionais que poderão atingir 340 milhões de euros.*

...

*De acordo com a estimação efetuada, o investimento e exportações suportados pela atividade do sistema e garantia mútua geraram um acréscimo total do valor acrescentado bruto português, no período 2009-2014, de cerca de 4,7 mil milhões de euros, maioritariamente resultante de efeitos indiretos e induzidos. O impacto anual no VAB variou entre um mínimo de 427 milhões de euros em 2011 e um máximo de 1,2 mil milhões em 2009. Estes valores correspondem, em média, a cerca de 0,5% do VAB português, variando, de ano para ano, entre 0,28% e 0,76%.*

*Esta atividade produtiva adicional induzida pela operação do sistema de garantia mútua gerou necessidades de mão-de-obra que se estimam da ordem dos 50 mil postos de trabalho anuais, variando entre um mínimo de 34 mil em 2011 e um máximo de 96 mil em 2009. Estes postos de trabalho representaram, anualmente, entre 1% e 2% do emprego total na economia portuguesa e permitiram reduzir a taxa de desemprego entre 0,6 e 1,8 pontos percentuais."*

Em conclusão, os sistemas de garantia de crédito para PME, em particular os mecanismos de contragarantia pública disponíveis permitem alavancar a capacidade das sociedades de garantia (mútuas, publicas ou de outra natureza) e assegurar o acesso das empresas ao financiamento em melhores condições de custo para as empresas e por prazos mais longos e adequados aos ciclos de vida.

As contragarantias de instituições como o FEI e o FCGM, gerido pela SPGM, permitem aos Estado ou aos organismos supranacionais, como a Comissão Europeia, obter sinergias e multiplicar amplamente os efeitos dos esforços dos contribuintes para dinamizar a economia.

# VENEZUELA: FONPYME Y SU ROL DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS RECÍPROCAS

Héctor J. Sandoval / Elizabeth Alonso - FONPYME

## 1. Introdución

Fondo Nacional de garantías Reciprocas para la pequeña y mediana empresa (FONPYME) es una sociedad mercantil cuyo capital accionario fue constituido con aportes de organismos públicos, con la finalidad de facilitar el acceso al crédito financiero de las pequeñas y medianas empresas venezolanas, mediante la asistencia técnica de estas, aunque su objetivo central es el desarrollo y promoción de entidades de aval de primer piso, para que una vez constituidas en el sistema se puedan respaldar las operaciones que realicen las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR), hasta por el 50% del monto de los avales otorgados.

Este Fondo inició sus operaciones en el mes de Julio del año 2001, con la finalidad de desplegar y darle consistencia al Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa mediante el fomento y promoción de Sociedades de Garantías Recíprocas Regionales, Sectoriales y Multisectoriales, y con el posterior reafianzamiento de las garantías otorgadas por estas entidades.

FONPYME nace desde, la visión, del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, el Comandante Hugo Rafael Chavéz Frías, para brindar apoyo y promoción a las pequeñas y medianas empresas venezolanas mediante la constitución de una entidad que posibilite la inclusión al sistema financiero, primero, mediante la democratización del crédito y, segundo, mediante el otorgamiento de fianzas y avales, que sustenten su operación crediticia, de manera de lograr impulsar este sector de manera importante.

Esta visión, estaba enmarcada en lograr los siguientes aspectos:

- Reactivación económica para superar la situación de empobrecimiento.
- Mejorar el desempeño de la empresa nacional cuyo principal componente es la PYMES.
- Facilitar el acceso de las PYMES al crédito bancario.
- Contar con un sistema nacional de garantías recíprocas robusto y eficiente.

De esta manera, y considerando que el aporte de las Pymes es fundamental para el desarrollo socio-productivo de la Nación, nace en Venezuela el Sistema Nacional de Garantías Reciprocas (SNGR), con el objeto de:

> *"(...)facilitar a las Pymes el acceso al crédito del sistema financiero y entes crediticios públicos y privados, mediante el otorgamiento de garantías que avalen los créditos que las Pequeñas y Medianas Empresas requieran para financiar sus proyectos, a la vez, contribuyendo al desarrollo, estabilidad y seguridad del sistema financiero nacional(...)".* [51]

Dos años después de la promulgación del Decreto Ley que crea y regula el SNGR, en el 2001 se crea el Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa, S.A. (FONPYME), regulado por la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN), cuyo objeto contemplado en el Artículo N° 5 del Decreto 251, es el siguiente:

> "(...)respaldar las operaciones que realicen las Sociedades de Garantías Reciprocas pertenecientes a su respectivo sector económico, mediante la suscripción de acciones representativas del capital de éstas; el otorgamiento o apertura de líneas de crédito para programas y proyectos específicos y operaciones de segunda fianza."

Antes de la promulgación del Decreto Ley del Sistema y de la creación de FONPYME, ya existía en el país una Sociedad de Garantías Recíprocas para el Sector Industrial (SOGAMPI), cuya experiencia fue muy importante para la creación de las nuevas Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) que hoy conforman el Sistema Nacional de Garantías Reciprocas en Venezuela (SNGR), el cual sigue el modelo mutualista, con participación accionaria de Organismos del Estado venezolano, la banca pública y privada, los gremios empresariales y los socios beneficiarios.

Cabe destacar, que la construcción del Sistema de Garantías Recíprocas venezolano se inició en el año 1997 con la asistencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Durante estos años, su contribución ha permitido la consolidación del sistema a través de asistencias técnicas con expertos internacionales, quienes facilitaron los conocimientos necesarios para fijar las bases y apalancar el actual Sistema Nacional de Garantías de Venezuela.

Por su parte, FONPYME constituido como una Sociedad Anónima que tiene por accionista mayoritario al Ministerio del Poder Popular de la Economía, Finanzas y Banca Pública; también cuenta con participación accionaria importante de Entes del Estado, como lo son: el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX) y el Instituto Nacional para la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI), este último adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Industria.

Actualmente, FONPYME cuenta con un capital pagado de Bs. 268.025.000.

51 Artículo 1 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley N° 251, publicado según Gaceta Oficial N° 36.824 de fecha 8 de noviembre del 1999

La creación y funcionamiento de FONPYME, ha sido fundamental para el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas venezolano, en el que ha ejecutado las siguientes acciones, dirigidas a fortalecer las Sociedades de Garantías Recíprocas:

- Creación, promoción e impulso de las SGR
- Respaldo a las garantías otorgadas por las SGR a través de Reafianzamiento.
- Capitalización a las SGR, a través de la compra de acciones.
- Seguimiento y control de la gestión de las SGR.
- Formación y asistencia técnica del personal de las SGR.
- Diseño e implementación de programas de servicios no financieros para la formación y asistencia técnica de los socios beneficiarios de las SGR.

## 2. Creación de las Sociedades de Garantías Recíprocas

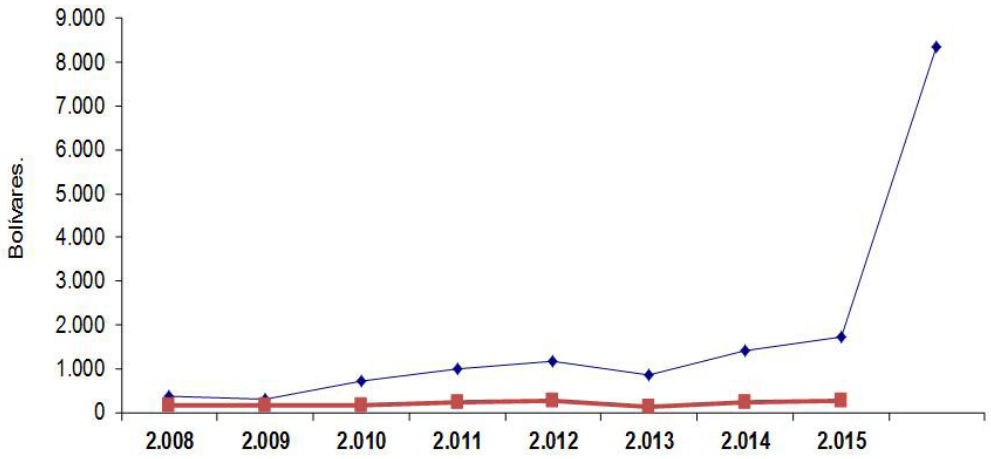
FONPYME y las Sociedades de Garantías Recíprocas conforman el SNGR. La primera tarea encomendada a FONPYME fue la creación, promoción e impulso de las SGR, labor que se materializó entre los años 2002 y 2007 con la creación de 18 Sociedades de Garantías Regionales, cada una ubicada en un estado del territorio nacional y dos sectoriales, SOGARSA (Sociedad de Garantías Recíprocas para el Sector Agropecuario) y SOGAMIC (Sociedad de Garantías Recíprocas para el Sector Microfinanciero). En el mes de noviembre de 2013 se creó la Sociedad de Garantías para el Sector Turismo (SOGATUR), creada y puesta en marcha, por el Ministerio del Poder Popular para el Turismo, además de una importante participación de la banca pública y privada venezolana.

*Figura 01: Cronología de la creación del SNGR*

## 3. Fianzas y Coafianzas otorgadas por las Sociedades de Garantías (SGR)

Desde el año 2008 hasta el 2015, las Sociedades de Garantías Recíprocas han otorgado 58.768 fianzas, por un monto de Bs. 7.539.683.215, equivalente a USD 1.199.784.095. (Ver gráfico 1)

*Gráfico 01: Fianzas Otorgadas por el SNGR*




En el gráfico se puede observar que en el año 2013 hubo un descenso en la producción de fianzas respecto al año 2012, debido al proceso de adecuación del índice de solvencia patrimonial, el cual no debe ser superior a 5 veces el patrimonio, ordenado por el ente rector (SUDEBAN), a través de la Resolución 176-11.

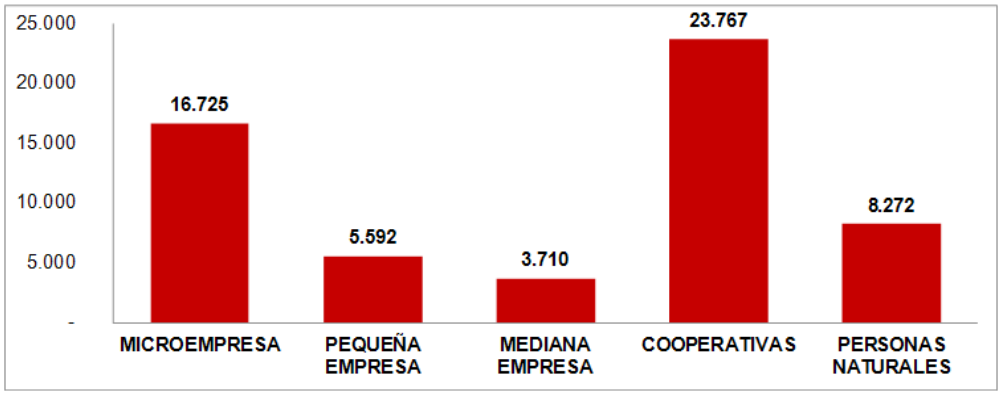
Con esta producción el SNGR ha contribuido en la generación de un total de 491.029 empleos, 210.045 empleos directos y 280.984 empleos indirectos, tal como se muestra a continuación;

*Gráfico 2: Empleos Generados por el SNGR*

Uno de los productos más demandados por los socio-beneficiarios del SNGR, son las fianzas técnicas [52], las cuales han facilitado la participación de las Cooperativas y Mipymes en la contratación de obras y servicios públicos. Estas fianzas han favorecido principalmente la gestión incluyente de las Gobernaciones y Alcaldías, en particular con el sector construcción, donde destaca la Gran Misión Vivienda Venezuela, que ha construido más de 600.000 viviendas en dos años.

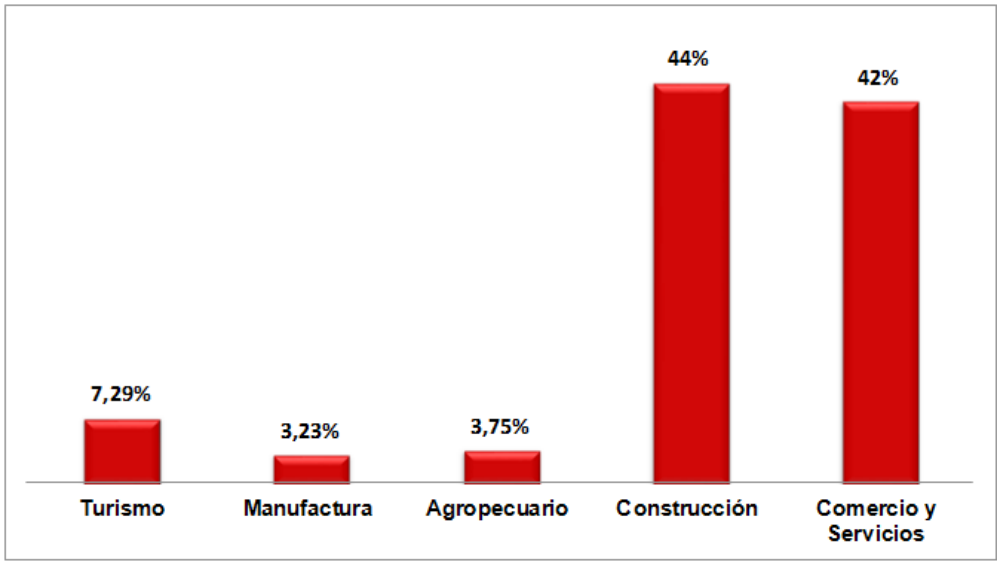
Por su parte, las Cooperativas y Mipymes han tenido en las Sociedades de Garantías su mejor aliado, tal como se puede evidenciar en el siguiente gráfico:

*Gráfico 3: Fianzas Otorgadas por Tipo de Empresa*




El SNGR, ha beneficiado significativamente a los sectores productivos del país tales como; construcción y servicios, como se refleja en el siguiente gráfico:

*Gráfico 4: Fianzas Otorgadas por Sector Económico*



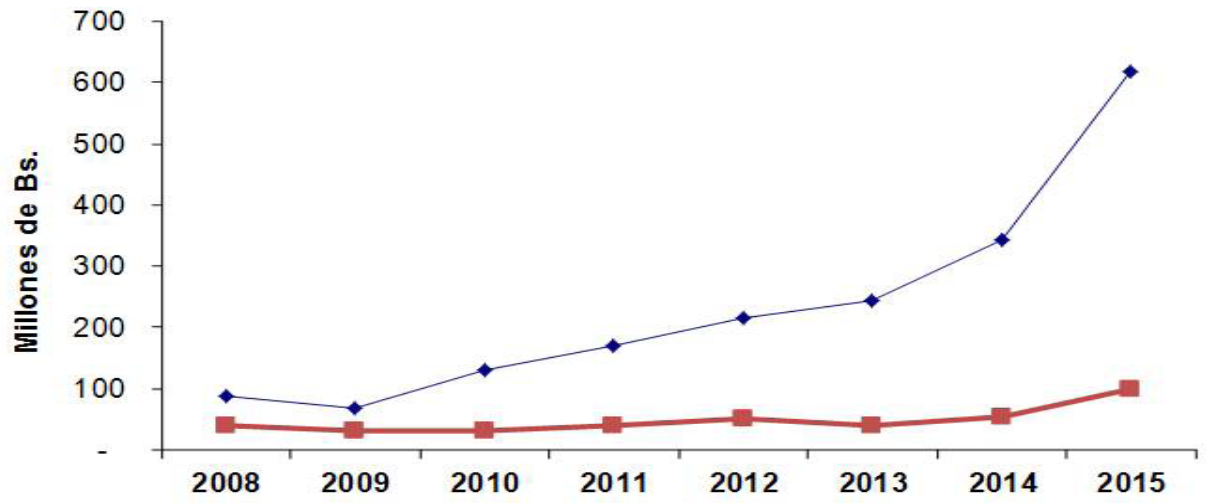

52 Se entiende por fianzas técnicas aquellas que facilitan los procesos de contrataciones para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras públicas, como lo son: las de Anticipo, Fiel Cumplimiento, entre otras; requeridas por la ley de contrataciones públicas de la República Bolivariana de Venezuela.

Otro de los instrumentos financieros otorgados por las SGR, a partir del año 2010, es el coafianzamiento, que forma parte de un programa especial de apoyo institucional, regido por el principio de cooperación mutua entre las SGR; este instrumento permite que las Sociedades aumenten su capacidad de afianzamiento por beneficiario, y que su vez compartan sus niveles de endeudamiento y el riesgo de las operaciones. Asimismo, este convenio obliga a las SGR a reafianzar con FONPYME todas las confianzas.

## 4. El Reafianzamiento

FONPYME junto al SNGR, impulsan la democratización del crédito y de las contrataciones públicas en el país, respaldando hasta en un 50%, los montos de las fianzas otorgadas por las Sociedades de Garantías. Este 50% de segundo aval otorgado por FONPYME, permite a las Sociedades de Garantías aumentar su capacidad de afianzamiento y compartir el riesgo de las operaciones afianzadas Hasta el año 2015, FONPYME ha otorgado 22.330 reafianzas, por un monto total de Bs. 1.992.016.737, lo que equivale a 316.988.118 dólares respectivamente.

*Gráfico 5: Reafianzamientos Otorgados por FONPYME a las SGR 2008-2015*




Cabe destacar que el descenso que se observa en la línea de tendencia en dólares del año 2013, se debe a un ajuste cambiario no proporcional al aumento del reafianzamiento.

Otro elemento que es de destacar, es el aumento en el índice de reciprocidad de las SGR con FONPYME, el cual mantenía un promedio histórico de 18%, pasando en el año 2015 a 42%. Este significativo logro fue posible porque FONPYME emprendió las siguientes acciones:

- Disminuyó los tiempos de respuesta a las solicitudes de reafianzas emitidas por las Sociedades, para ello optimizó sus procesos operativos y presento una propuesta ante su ente regulador SUDEBAN, con el fin de racionalizar el uso de las notarias.
- Capitalizó a un importante número de SGR, que permitió el aumento de la capacidad de afianzamiento de las mismas.

• Promovió un nuevo instrumento financiero "el coafianzamiento" que bajo el principio de cooperación, permite que las SGR más débiles patrimonialmente establezcan alianzas con las más fortalecidas para respaldar un mayor número de fianzas, beneficiando así a más Mipymes.

• Impulsó operativos de liberación de fianzas, a través del seguimiento y control en las SGR, por ende esta acción repercutió en un aumento de la capacidad de afianzamiento de dichas Sociedades.

## 5. Modelo de Gestion de Negocios FONPYME – SGR Regionales

Dentro del Marco de Emergencia Económica decretado por el Ejecutivo Nacional, Nicolás Maduro, se establecieron, 15 Motores productivos, que buscan establecer las herramientas indispensables que hagan frente a la Coyuntura económica que enfrenta la nación, de estos quince motores de la economía, se encuentra, el Catorceavo Motor de Banca y Finanzas, motor vital y transversal que tiene como misión proveer estrategias financieras que permitan el apalancamiento del resto de los Motores de la Economía Productiva, dentro de este, se ubica el subconjunto correspondiente al El Sistema Nacional de Garantías Recíprocas (SNGR), el cual fue creado para afianzar a las pequeñas y medianas industrias y empresas masificando su existencia y así generar un efecto multiplicador en la economía nacional, los otros subconjuntos que conforman ese motor son la Banca, los Seguros y el mercado de Valores.

Por tal motivo y en función de dinamizar este subconjunto del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas, resulta fundamental establecer un modelo de negocio orientado a la economía Productiva, dejando de lado la visión rentista petrolera, para sustituirla a un , modelo productivo de exportación e inversión, que genere la creación de riquezas en la economía, articulando los esfuerzos que viene realizando el Fondo Nacional de Garantías Para la Pequeña y Mediana Empresa (Fonpyme) en el proceso de acompañamiento, seguimiento y asistencia a los pequeños y medianos emprendedores, con apoyo de las Sociedades Nacionales de Garantías y las Sociedades Regionales de Garantía, como un bloque consolidado, que fortalezca este Sistema Nacional de Garantías Recíprocas Venezolano.

En tal sentido, el Fondo para la pequeña y mediana empresa, Fonpyme ha hecho una propuesta de Reorganización de las SGR Regionales por bloques según la zona geográfica donde estén ubicadas con una Sociedad Líder y otra Sociedad Estadal, a continuación se muestra las funciones de estas;

### 5.1 Funciones de las S.G.R. Lideres Regionales:

• Cumplir las directrices, manuales, normas y procedimientos que emitan los órganos y dependencias con funciones de dirección, de normativas sustantivas, de apoyo técnico y de gestión de recursos.

• Dirigir Coordinar y Supervisar en calidad de apoyo las actividades administrativas y operativas que se realizan en las S.G.R's de su circunscripción territorial.

• Informar a la SUDEBAN y a FONPYME como accionista mayoritario en materia de su competencia sobre la ejecución de los planes de negocio, riesgo vivo, cartera de operaciones, cumplimiento de las metas, composición accionaria y estados financieros a fin de obtener indicadores mensuales de gestión.

• Aplicar las normas y procedimientos administrativos vigentes establecidos por la SUDEBAN.

• Aplicar y cumplir las normas contenidas en el Decreto 251 con Rango y Fuerza de Ley que Regula el SNGR para la Pequeña y Mediana Empresa.

• Aplicar y Cumplir las normas contenidas en el Código de Comercio, Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras y reglamentos que rigen la materia de las S.G.R's ó estén relacionados con las Sociedades.

• Resolver de conformidad con la legislación respectiva las solicitudes, requerimientos, aclaraciones y demás peticiones que en el ámbito territorial les compete.

• Coordinar Controlar y Supervisar los Promotores Integrales que estarán atendiendo a los Estados donde no existan S.G.R.'s de su circunscripción territorial.

• Ejecutar y evaluar los planes y programas relativos a su competencia.

• Formular, participar y ejecutar los proyectos de mejora administrativa y eficacia institucional relativos a su competencia.

• Coordinar y articular con las S.G.R. de su circunscripción territorial para la organización de redes productivas y comercialización de sus productos.

• Otras funciones que en materia de su competencia y ámbito territorial le asigne o delegue FONPYME como accionista mayoritario de la S.G.R. Regional; para el mejor cumplimiento y desarrollo del SNGR.

## 5.2 Funciones de las S.G.R´s Estatales:

• Cumplir las directrices, manuales, normas y procedimientos que emitan los órganos y dependencias con funciones de dirección, de normativas sustantivas, de apoyo técnico y de gestión de recursos.

• Informar a la SUDEBAN y a FONPYME como accionista mayoritario en materia de su competencia sobre la ejecución de los planes de negocio, riesgo vivo, cartera de operaciones, cumplimiento de las metas, composición accionaria y estados financieros a fin de obtener indicadores mensuales de gestión.

• Aplicar las normas y procedimientos administrativos vigentes establecidos por la SUDEBAN.

• Aplicar y cumplir las normas contenidas en el Decreto 251 con Rango y Fuerza de Ley que Regula el SNGR para la Pequeña y Mediana Empresa.

• Aplicar y Cumplir las normas contenidas en el Código de Comercio, Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras y reglamentos que rigen la materia de las S.G.R's ó estén relacionados con las Sociedades.

• Realizar articulaciones Interinstitucionales entre los Entes del Estado y la Banca Pública.

• Realizar articulaciones Políticas.

• Captación de Negocios o futuros Accionistas

• Realizar evaluaciones de Riesgo de las Operaciones a Afianzar.

• Otorgamiento de las Fianzas Financieras y Técnicas.

• Enviar a Fonpyme el 100% de las Operaciones a Reafianzar.

• Se debe realizar el Acompañamiento Antes, Durante y Después del Otorgamiento de la Fianza hasta sacarla del Riesgo Vivo.

• Presentar Portafolio de Productos NO financieros a ofertar para ampliar el ingreso de los recursos propios de la S.G.R.

• Realizar Seguimiento y Control de la Cartera de Operaciones proyectándose un plan de liberación de las fianzas.

Las ventajas de este esquema de negocios se puede resumir en;

- La Sociedad Líder, dirige y supervisa el trabajo de las Estadales (Mayor Control y Acompañamiento)
- El rango de acción de la Líder Regional, es la de tener mayor alcance en atención a las comunidades (Gestión en función de la Región)
- Vincular la Líder-Regional con los Sectores productivos y estratégicos del país para así generar un Impacto Social
- Incrementar la Capacidad de Afianzamiento (Minimizar Costos)

El Fondo para la pequeña y mediana empresa (Fonpyme), será el ente Coordinador del Sistema Nacional con las Sociedades Regionales aportando al misma la asistencia en; Asistencia y Acompañamiento Técnico; RRHH, Redes Sociales, Riesgo, Procesos, Seguimiento de la Gestión, Plataforma Tecnológica, Políticas de Captación de Operaciones y Formación a emprendedores; generando dinamismo en las actividades de las SGR.

Este modelo de gestión de negocios está basado en tres pilares fundamentales: Inteligencia, Operaciones y Seguimiento, Inteligencia (Líneas Estratégicas), Operaciones (Afianzamientos, Coafianzamientos, Re afianzamientos), Seguimiento (Control de la Gestión de Negocios en cada SGR) Es un modelo cooperativo Ganar-Ganar, con seguimiento y acompañamiento continuo para lograr una medición eficaz de la gestión cuyos beneficios serán: maximización de ingresos, minimización de costos, control financiero y de gestión, además de minimizar los riesgos asociados a la actividad financiera.

Este modelo está enmarcado con una articulación perfecta entre la Banca Pública y Privada, el ente Regulador (Sudeban) y la academia, factor fundamental dentro del esquema propuesto de negocios, ya que son la fuente fundamental de emprendimientos.

Todo esto con el objetivo fundamental de ir apuntalando hacia los sectores productivos del país, trabajando en conjunto para impulsar la economía local y generando un impacto positivo en indicadores tales como; PIB y empleos directos e indirectos.

Para el desarrollo de este modelo de Gestión, en marco del Reimpulso del SNGR, dentro de las acciones que se contemplan, es una Capitalización al Sistema Nacional de Garantías Reciprocas, el total estimado es de Bs 85.912.039.065, esto representa aproximadamente un total de 132.172.367 $, recursos que serán destinados para fortalecer el Sistema, el cual ha visto su capacidad de afianzamiento y reafianzamiento mermada producto de la inflación registrada en los últimos años.

Además para que el Sistema tenga un flujo de recursos financieros constantes, la banca tanto pública como privada, aportará al Sistema un porcentaje de sus ganancias, lo cual permitirá crear mecanismos no solo de flujo de ingresos, sino de cooperación mutua entre la banca y el SNGR.

Ya que en los últimos tiempos se produjo un divorcio entre estas instituciones, desvirtuándose el alcance y acción de las Sociedades de Garantías, creciendo la cantidad otorgada de las fianzas técnicas contra la cantidad otorgada de Fianzas Financieras, objetivo fundamental de estas instituciones.

Debido a la situación actual del Sistema y la preocupación del Gobierno Bolivariano, en el marco del reimpulso del catorceavo motor, es necesario, implementar planes de acción, previo y post a la Capitalización del Sistema, para lograr los objetivos planteados, que van desde; el desarrollo de una plataforma tecnológica que sirva de soporte al SNGR, adecuación de las diferentes estructuras organizativas, así como el desarrollo de la nueva imagen, para que este reimpulso tenga el impacto deseado dentro de la Economía Nacional En este marco de Reimpulso Fonpyme se ha dado la tarea de investigar experiencias latinoamericanas las cuales han sido exitosas para recoger dichas experiencias con insumo en la nueva visión del Sistema de Garantías Reciprocas venezolano, todo ello, dentro de un modelo de gestión, cuyo motor fundamental es la de impulsar a los pequeños y medianos empresarios, con el propósito de crear los espacios necesarios dentro de la economía para apuntar hacia el crecimiento de estos.

En este marco de Reimpulso Fonpyme se ha dado la tarea de investigar experiencias latinoamericanas las cuales han sido exitosas, y así recoger dichas experiencias como insumo de investigación fundamental, en el nuevo modelo de gestión del Sistema de Garantías Reciprocas Venezolano, todo ello, dentro de una visión de negocios, cuyo motor fundamental, es la de impulsar a los pequeños y medianos empresarios, con el propósito de crear los espacios necesarios dentro de la economía para apuntar hacia el crecimiento de estos.

El Fondo para la pequeña y mediana empresa Fonpyme, por ser el único ente re afianzador del país y además accionista de gran parte de las Sociedades de Garantías, es el actor elegido para llevar a cabo el reimpulso del Sistema Nacional, todo ello con el apoyo del Ministerio de Banca y Finanzas y por supuesto del Ejecutivo Nacional, quien emite los lineamientos estratégicos con el fin de enlazar todos los actores para la construcción de un nuevo sistema económico, que nos permita salir de la visión de una economía rentista, hacia una economía productiva con visión exportadora, apuntalando hacia la producción nacional, creando ecosistemas de emprendimiento como eje fundamental del capital semilla necesario para el desarrollo de la economía productiva del país.

## 6. Retos de FONPYME para el año 2016

Fonpyme para el período 2016-2017, se le plantean grandes retos en la reorganización y el reimpulso del Sistema de Garantías Reciprocas Venezolano, las cuales se pueden resumir en;

- Reordenar el sistema de Garantías Recíprocas. Las Sociedades serán clasificadas en: Líder Regional que atiendan a las grandes regiones del país (Centro Llanera, Occidental, Oriental y Andina), y Sociedades Estadales (Minimizar Costos – Mayor Control)
- Reimpulso del SNGR, en función del desarrollo del sector Microfinanciero del país, a través de la visión de negocios compartida entre el Fonpyme, las SGRs y las Sociedades Nacionales (Impulso al Modelo Productivo con visión Exportadora)
- Mantener el Lobby político con Gobernaciones y Alcaldías en función de los intereses de las comunidades y de la nación (Articulación Política)
- Contar con tecnología de avanzada en función de co-integrar todas las operaciones del sistema e interconectarla con la Banca (Sistemas Tecnológicos Integrados)
- Desarrollo de un portafolio de productos para las Sociedades Nacionales, que sean a su vez, atacadas por las Sociedades Regionales en función de su alcance y capacidad de afianzamiento (Interconectividad del Sistema)

- Apoyo directo a emprendedores que se encuentran en desarrollo de líneas de producción nacional (Impacto Social)
- Garantizar el uso adecuado de los recursos administrativos, financieros y tecnológicos del SNGR.
- Promover ante los diferentes actores del Sistema Financiero Nacional y Entes Contratantes, los servicios que ofrece el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas a nivel nacional.
- Participar en los Sistemas de Garantías en el ámbito internacional.
- Impulsar la participación en el Fondo Andino de Garantías y otros Fondos Regionales de cara a la Integración de la Comunidad Andina y el MERCOSUR.

En función de este nuevo modelo de negocio, Fonpyme, pasaría a transformarse en el gran promotor del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas en Venezuela, dando asistencia técnica, legal, logístico, comunicacional, tecnológico y de gestión humana sobre las Sociedades de Garantías Regionales, convirtiéndose estas últimas, en grandes captadoras de operaciones, interconectadas a su vez, con las Sociedades de Garantías de carácter Sectorial Nacional, en pro de generar resultados de impacto sobre las carteras dirigidas de los Bancos en sectores estratégicos de la nación, para así promover el nuevo modelo de Producción con visión de exportación.

Capítulo

# 4

# REAFIANZAMIENTOS SUPRANACIONALES O REGIONALES

REGAR
red iberoamericana
de garantías

SEBRAE

# SEGUROS AGROPECUARIOS CATASTRÓFICOS PARA COBERTURA DE RIESGOS DE CARTERA AGRÍCOLA DE BANCOS DE DESARROLLO

Romy Calderón Alcas[53] - ALIDE

ALIDE y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) buscando analizar cómo se podrían promover los créditos agrícolas entre los pequeños agricultores en América Latina, a través de nuevas tecnologías financieras basadas en seguros por índices y sus variantes. Al igual que con cualquier nueva idea prometedora, vieron que era necesaria una investigación del mercado financiero y del desarrollo de los productos para adaptar con mayor precisión las nuevas tecnologías al mercado local y los contextos legislativos.

En este sentido, ambas instituciones combinaron esfuerzos para desarrollar un proyecto conjunto para analizar el mercado de los seguros catastróficos para cobertura de cartera de los bancos de desarrollo agrícolas de América Latina y el Caribe.

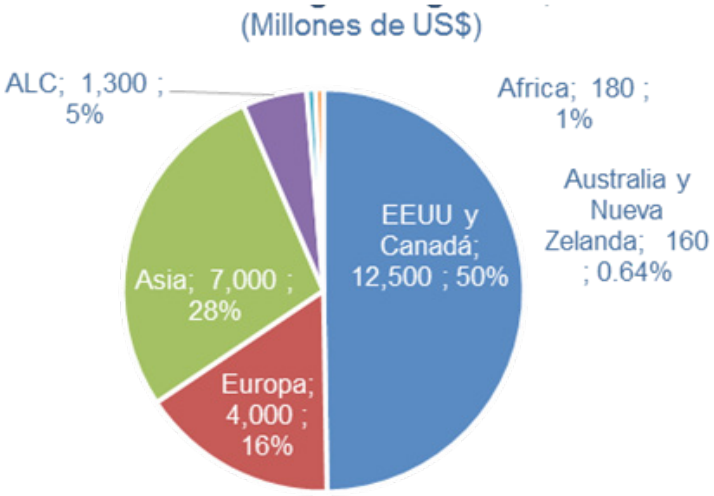
El presente artículo está basado principalmente en el documento "Aplicaciones innovadoras de seguros agropecuarios a base de indexados para promover el crédito agrícola en los pequeños productores", elaborado por el doctor Mario Miranda, Professor of Agricultural, Environmental, and Development Economics, Ohio State University, USA, en el marco del proyecto ALIDE-FAO. Así como en las conferencias, presentaciones y comentarios del Seminario Internacional "Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo", organizado por ALIDE y FAO; en Lima, Perú, el 6 de noviembre de 2015.

## 1. El mercado de Seguros Agropecuarios

El mercado de seguros agrícolas en la región aún es poco desarrollado. A nivel mundial, EE.UU, Canadá y China concentran el 75% de las primas (de un total de US$25,000 millones); mientras que América Latina y el Caribe apenas el 5%. Ello se refleja en la escasa superficie cultivada asegurada (17%) y la elevada concentración de primas comercializadas (90%), en tres países: Argentina (US$260 millones), Brasil (US$462 millones) y México (US$469 millones), estos últimos cuentan con programas subsidiados por el sector público.

53 Jefe de Estudios Económicos e Información, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE)

*Figura 01: Mercado de Seguros Agrícolas, 2014*




*Fuente: Elaboración propia*

## 2. Aspectos conceptuales de los seguros agropecuarios por índices[54]

En los últimos años se han venido incrementando la intensidad de los eventos extremos, que por las propias características del sector agropecuario, hacen necesario el aseguramiento, en especial de los pequeños y medianos productores agropecuarios. A pesar que los seguros son un importante instrumento para gestionar de manera directa el riesgo climático, estos no son una elección general para los agricultores de la región. Como se observa en el gráfico, los mercados de seguros en la región todavía son limitados y no están dirigidos a los más productores más pobres. Ello se explica en gran parte por los costos de las primas. En esa perspectiva, el seguro agropecuario a base de indexados, abre nuevas posibilidades para el manejo del riesgo climático y como herramienta para la inclusión crediticia.

Este seguro está vinculado a un índice correlacionado a los rendimientos locales, en el que los contratos se suscriben contra riesgos relacionados a fenómenos hidrometeorológicos (pérdida de cosechas por sequías, pérdidas de ganado por inviernos extremos, pérdidas como consecuencia de huracanes, etc.), que se definen y registran a nivel regional (por una estación meteorológica). Pueden ser contratados por los diferentes estratos de la sociedad: a nivel "micro" por los pequeños agricultores, parecido a un microseguro; a nivel "meso" por proveedores de préstamos a los pequeños agricultores (bancos agrícolas, instituciones microfinancieras - IMF, calificadoras de riesgo agrícola, etc.); o a nivel "macro" por los propios gobiernos nacionales o subnacionales. El pago de compensaciones se activa por patrones especificados previamente en el índice, que elimina la necesidad de evaluaciones in situ. Adicionalmente, dado que el producto del seguro se basa en un índice independiente y verificable, éste puede re-asegurarse, permitiendo que las compañías de seguros puedan transferir parte de su riesgo a los mercados internacionales.

54 Esta sección y la siguiente en lo esencial están basadas en el documento "Aplicaciones innovadoras de seguros agropecuarios a base de indexados para promover el crédito agrícola en los pequeños productores", elaborado por el doctor Mario Miranda, Professor of Agricultural, Environmental, and Development Economics, Ohio State University, USA, en el marco del proyecto ALIDE-FAO.

Quizá la principal ventaja para este tipo de seguros, es su apoyo para el tratamiento de la evaluación y administración del riesgo crediticio. Toda vez que cuando un banco agrícola concede préstamos a los agricultores, éste asume riesgos sistémicos, no idiosincráticos, en la forma de exposición a climas desfavorables o a precios variables de los productos, que afectan simultáneamente a un gran número de agricultores prestatarios y; por lo tanto, no se pueden diversificar en la cartera de préstamos agrícolas del banco. De este modo, si un banco fuese a realizar una fuerte inversión en créditos no asegurados a pequeños agricultores, este experimentaría tasas acumuladas de incumplimiento que podrían fluctuar radicalmente con el tiempo, con lo que la solvencia del banco se vería amenazada.

Por consiguiente, el buen diseño de un esquema de seguro basado en índices ayudaría a los bancos a manejar más eficientemente los riesgos sistémicos inherentes a sus carteras de crédito agrícola, permitiéndoles bajar sus tasas de interés y aumentar el acceso al crédito agrícola. Asimismo, este seguro, permite a los prestamistas reducir considerablemente el riesgo de déficit de liquidez, que puede resultar en insolvencia, o la imposición al banco de un financiamiento externo elevado.

Pese a estas ventajas, todavía persisten preguntas sobre, cómo integrar de mejor forma los seguros por índices a nivel meso, en las prácticas de gestión de riesgo y de préstamos agrícolas del banco (que implica la compra del seguro). Probablemente, el método más directo y eficaz sea que el banco adopte un enfoque holístico para la gestión de riesgos, en lugar de depender de la tradicional prevención de riesgos. Sin embargo, contrario a ésta propuesta, los bancos están conformes con el enfoque tradicional y los pequeños agricultores no ven beneficio en esta gestión holística. Ante ello, se está utilizando en el mundo “los seguros por índices para crear contratos contingentes”

Los seguros por índices a nivel meso no son una panacea para los bancos de desarrollo que buscan expandir sus servicios crediticios a los productores agrícolas, en particular a los pequeños agricultores. Los seguros por índices tienen sus limitaciones. Si no se diseñan apropiadamente, es posible que no logren monitorear detenidamente los flujos de efectivo de las carteras de créditos agrícolas de los prestamistas y ser costosos. Normalmente, requieren primas que exceden las indemnizaciones estimadas si se ofrecen a una base comercialmente viable. El óptimo diseño de seguro por índices y la mejor estrategia para incorporarlo en las prácticas de préstamos del banco variará dependiendo del país, región, prácticas agrícolas, limitaciones legales, y prácticas establecidas del prestamista.

A lo largo del tiempo, muchos bancos no han logrado resolver adecuadamente el dilema de los créditos agrícolas, especialmente los concernientes a los pequeños agricultores. En la mayoría de los casos, los bancos han mostrado una tendencia a recurrir al uso de prácticas de préstamos estándar basados en la obtención de garantías colaterales adecuadas y en la prevención, en lugar de la gestión de riesgos. Este tipo de prácticas ha permitido que otorguen créditos a empresas comerciales viables de la cadena de valor de la industria agrícola, como agricultores a gran escala, productores cautivos, procesadoras y exportadores. Todo ellos suelen poseer una vasta experiencia comercial y una garantía colateral adecuada; sin embargo, la dependencia en las prácticas de préstamos estándar ha excluido de un crédito asequible a los pequeños agricultores de los extremos de dicha cadena de valor.

Para cumplir su cometido de llegar a los pequeños agricultores, sin dejar de tener en cuenta las limitaciones de sostenibilidad fiscal, es necesario que los bancos en general, incluyendo los de desarrollo, consideren enfoques innovadores para el otorgamiento de préstamos que se aparten de las prácticas comerciales estándar.

En las últimas dos décadas se ha propuesto una variedad de nuevas y prometedoras tecnologías de préstamo cuya eficacia se ha comprobado en todo el mundo en vías de desarrollo; sin embargo, es probable que ninguna de ellas haya recibido más atención que los seguros agrícolas «por índice».

El seguro por índice es un contrato de reclamación contingente que paga al asegurado una indemnización basada no solo en las pérdidas probadas que este haya sufrido, como sucede con un seguro convencional, sino también en una variable o en un «índice» aleatorio, objetivamente observable, que esté sumamente relacionado con las pérdidas y que no se deje influir por las acciones del asegurado.

Es una variante del seguro de cosecha multirriesgo (MPCI, por su sigla en inglés) utilizado en los países desarrollados. Este seguro se diferencia del MPCI por eliminar el riesgo moral, ya que el asegurado no puede influir significativamente en el valor del índice, ni en la indemnización pagada por el contrato. Asimismo, casi no presenta problemas de selección adversa porque la tasa de la prima de su contrato se basa generalmente en la información disponible al público, y no en aquella otorgada a particulares. En términos económicos, es menos costoso de administrar ya que no requiere adaptar individualmente los términos de indemnización o comprobar por separado las reclamaciones de pérdidas individuales.

Además, resulta más fácil de comercializar y reasegurar un seguro por índice debido a que tiene requisitos de información más sencillos y muestra una mayor uniformidad y transparencia contractual.

En resumen, es un seguro agrícola vinculado a un índice correlacionado con los rendimientos locales, donde los contratos se suscriben contra riesgos relacionados con fenómenos meteorológicos que se definen y registran a nivel regional (pérdida de cosechas, animales o infraestructura por sequías, inviernos extremos, huracanes, etc.). Pueden ser contratados por los diferentes estratos de la sociedad: a nivel «micro», por pequeños agricultores, parecido a un microseguro; a nivel «meso», por proveedores de préstamos a pequeños agricultores (bancos de desarrollo agrícolas, IMF, calificadoras de riesgo agrícola, etc.); o a nivel «macro», por los propios gobiernos nacionales o subnacionales.

El pago de compensaciones se activa por patrones especificados previamente en el índice, que elimina la necesidad de evaluaciones in situ. Además, facilita el reaseguramiento del producto, ya que se basa en un índice independiente y verificable y permite que las aseguradoras transfieran parte de su riesgo a los mercados internacionales.

La principal ventaja de este seguro es su apoyo a la evaluación y administración del riesgo crediticio. Así, cada vez que se concede un préstamo agrícola, el banco asume riesgos sistémicos y no idiosincráticos —ya sean climáticos o en relación con la variación de los precios de los productos—, que afectan simultáneamente a un gran número de agricultores prestatarios y, por lo tanto, no se pueden diversificar en la cartera de préstamos agrícolas del banco. Caso contrario, si un banco fuese a realizar una fuerte inversión en créditos no asegurados a pequeños agricultores, experimentaría altas tasas de incumplimiento que podrían amenazar su solvencia.

Por ello, el buen diseño de un esquema de este tipo de seguro ayudaría a los bancos a manejar de manera más eficiente los riesgos sistémicos inherentes a sus carteras de crédito agrícola, les permitiría bajar sus tasas de interés, aumentaría el acceso al crédito y reduciría a gran escala el riesgo de déficit de liquidez de los bancos, lo cual podría resultar en insolvencia o imposición de un financiamiento externo elevado.

A pesar de las ventajas, aún no se sabe cómo integrar de manera adecuada los seguros por índices a nivel meso, a las prácticas de gestión de riesgo y de préstamos agrícolas de un banco. Probablemente, el método más directo y eficaz es que el banco adopte un enfoque holístico para la gestión de riesgos, en lugar del enfoque tradicional de prevención, por el cual la mayoría de los bancos se inclina y en el que los pequeños agricultores no ven beneficio alguno. Ante ello, se están utilizando en el mundo «los seguros por índices para crear contratos contingentes». Estos seguros tampoco son una panacea para los bancos de desarrollo, ya que tienen limitaciones si no se diseñan apropiadamente y pueden llegar a ser costosos si no facilitan el monitoreo detenido de los flujos de efectivo de las carteras de créditos agrícolas de los prestamistas. Así, el óptimo diseño de este tipo de seguro y la mejor estrategia para incorporarlo en las prácticas de préstamos del banco variará dependiendo del país, región, prácticas agrícolas, limitaciones legales y prácticas establecidas por el prestamista.

## 3. Seguros por índices en América Latina y Caribe

De los numerosos programas piloto y estudios académicos de seguros por índices, se han aprendido muchas lecciones valiosas en el mundo en vías de desarrollo. A continuación se hace referencia a tres proyectos implementados durante los últimos años en la región.

**América Central**: En 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) financiaron un proyecto de US$ 3,5 millones para fortalecer las capacidades del sector público y privado, y así poder gestionar los riesgos agrícolas financieros en Guatemala, Nicaragua y Honduras. El proyecto se implementó en colaboración con la Federación Interamericana de Empresas de Seguros (FIDES) y con la asistencia técnica del Banco Mundial y del International Research Institute for Climate and Society (IRI) de la Universidad de Columbia. El IRI desarrolló y tasó actuarialmente los contratos de seguro de lluvias basados en la tecnología satelital de teledetección para arroz, soya y sorgo en Nicaragua, y para sorgo, soya y maíz en Guatemala. El proyecto también se propuso transferir la capacidad en el diseño y desarrollo del producto de seguro por índices agrícolas al Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (ACIE).

El estudio piloto determinó que en América Central existe un vínculo sumamente fuerte entre los desembolsos de los contratos de seguro por índice de lluvias y los ciclos del fenómeno «El Niño». Como resultado, la mayoría de los contratos diseñados por el IRI mostraron una tendencia a brindar desembolsos generalmente, si no es que exclusivamente, durante los años de «El Niño». El programa piloto también descubrió importantes tendencias climáticas que se prevé impactarán a largo plazo en la agricultura de la región. Estas son, principalmente, el aumento de lluvias a lo largo de las costas del Caribe y la disminución de las mismas en las costas del Pacífico. Por lo tanto, sería necesario revisar continuamente las estructuras y los precios contractuales de los seguros por índices en respuesta a los cambios climáticos.

**Nicaragua:** En 1998, el Banco Mundial (BM) analizó la viabilidad de introducir seguros por índices climáticos en Nicaragua y recomendó establecer un programa piloto de seguro por índice de lluvias para los principales productores de cereales en el noroeste del país. Los planes para iniciar el programa piloto estuvieron en proceso cuando el huracán «Mitch» devastó el país en octubre ese mismo año. Después de este evento se dirigió la atención hacia el desarrollo de un producto de seguro por índices que brindara financiamiento de desastres al gobierno nicaragüense durante eventos severos. Se diseñó y fijó un precio para un contrato de seguro por índices de acuerdo con el mercado mundial de

reaseguros; sin embargo, el gobierno de Nicaragua descartó los planes de compra de seguros por índices climatológicos catastróficos, argumentando que podrían depender adecuadamente de la asistencia de la comunidad mundial ante la ocurrencia de graves catástrofes.

En 2004 se reiniciaron los trabajos de seguro por índice y el Banco Mundial estableció una colaboración con el Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros (Iniser) para los mercados de seguro por índices en vías de desarrollo para la agricultura. En 2005, el Banco Mundial, Iniser y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lanzaron un programa de seguro por índices meteorológicos dirigido a fortalecer los créditos para los productores de maní, en la zona oeste del país, con el objetivo de comprobar si estos seguros podrían generar una reducción de la tasa de interés que aplican los prestamistas a los agricultores. En 2007 empezó la fase operacional del proyecto cuando Iniser comenzó a vender el seguro diseñado para proteger, a mediana y gran escala, a los agricultores productores de arroz y maní contra sequías producidas durante los períodos vegetativos y frente a la humedad excesiva durante los períodos de siembra y cosecha. El liderazgo que brinda Iniser en Nicaragua sirvió como un catalizador efectivo para el desarrollo del mercado de seguros por índices meteorológicos. Particularmente, ayudó a lograr una colaboración institucional entre bancos, aseguradoras privadas, universidades, reaseguradoras, agencias agrícolas y climatológicas gubernamentales, y reguladores.

**Perú:** El riesgo de eventos severos de «El Niño», que puede causar lluvias torrenciales e inundaciones catastróficas, limita considerablemente el acceso a créditos agrícolas en el noroeste del Perú. En 2004, en un intento por mejorar la viabilidad de créditos en las áreas rurales, la United States Agency for International Development (USAID) emprendió un proyecto para desarrollar un contrato de seguro por índices para amparar las carteras de créditos agrícolas basados en el índice de El Niño-Oscilación del Sur (ENSO). El índice ENSO estima las temperaturas de la superficie del mar de las costas peruanas, donde las temperaturas más altas se asocian con los eventos severos de «El Niño» y las posteriores inundaciones. Un producto de seguro por índice ENSO se diseñó para que fuera comprado por los bancos de la región Piura, en Perú.

La banca peruana y el ente regulador de seguros aprobaron el producto; sin embargo, en 2006 se interrumpió el proyecto de seguro por índices debido a que el gobierno otorgó un subsidio para el seguro agrícola tradicional. Aunque posteriormente se perfeccionó el producto y se reanudó su venta.

Por un tiempo, el gobierno también ofreció un seguro de rendimiento del área a los bancos en las ocho regiones más pobres del Perú. El objetivo era proteger la subsistencia de los agricultores con menos de tres hectáreas de tierras ante una pérdida masiva de cultivos. El seguro de rendimiento indemniza a los campesinos con pagos desde S/ 400 hasta S/ 750 por hectárea, cuando el rendimiento sea menor al 40% del promedio histórico. Las ventas del producto de seguro alcanzaron US$ 17 millones entre 2009 y 2010, y US$ 19 millones entre 2010 y 2011. Sin embargo, la prima que pagaron los agricultores alcanzó solo el 14% del valor asegurado y el resto lo pagó el gobierno regional o el banco agrícola nacional. Finalmente, ambos programas de seguros por índices fueron abandonados debido a que no eran sostenibles. En los últimos años, el único seguro agrícola disponible en Perú es un seguro MPCI subsidiado a través del Banco Agropecuario (Agrobanco), que es comprado por no más del 25% de prestatarios.

## 4. Bancos de desarrollo de América Latina y El Caribe y los seguros por índices

Así, aun cuando son muchos los factores que afectan la agricultura, en el seminario organizado por ALIDE y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Lima, Perú, el 6 de noviembre del 2015, enfocado al análisis en los riesgos de origen climático y en las medidas que pueden tomarse para mitigar sus efecto, sobre todo con la implementación de seguros agropecuarios indexados para la cartera de bancos de desarrollo agrícolas, se comentaron distintos aspectos e ideas, mostrando un grado de desarrollo diferente entre diversas instituciones y países.

En los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) – Banco de México, el crédito y el seguro están vinculados, toda vez que existe obligatoriedad de contratación de seguros en todos los créditos fondeados por intermediarios financieros (IF) no bancarios y en todas las operaciones de factoraje. Existe la obligatoriedad de contratación de seguros en todos los créditos en los que FIRA preste el servicio de garantías superior al 50%; y seguro para las operaciones de crédito de capital de trabajo con fondeo y/o garantía.

De esta manera, si la oferta del seguro, queda "incorporada" a la oferta del crédito, el alcance de la cobertura del seguro será la misma que la del crédito. La condición es que contemple los mismos cultivos, zonas, modalidades, ciclos, etc.; que los considerados en los criterios de autorización de un crédito. Otras ventajas son: la aportación de una cartera totalmente atomizada y libre de anti-selecciones, y la simplicidad en el ajuste de siniestros.

Asimismo, FIRA considera que el seguro indexado podría generar una brecha de cobertura por incompatibilidad de diseño, para lo cual se debería relacionar cada riesgo individual a una unidad de medición para la comparación en riesgo individual o aplicar un índice personalizado. Otra desventaja de este tipo de seguro, es que los riesgos cubiertos están limitados, para lo cual sería ideal contar con una póliza a "todo riesgo" o por lo menos todos los riesgos climatológicos o en su defecto, aplicar un método paramétrico de suscripción asociado al proceso de crédito y ligado a una capacidad automática de seguro por parte de la compañía otorgante de la póliza.

Otras opciones a un seguro indexado serían (1) Contar con un seguro multiriesgo climatológico que ampare la totalidad de los riesgos con potencial de afectación de la producción con ajuste directo en campo; (2) aplicar un procedimiento paramétrico de suscripción aplicable por parte de los IF; (3) costear una tarifa aplicable por cultivo, ciclo y región para que el precio total de la póliza tenga absoluta certeza para al productor, y (4) integrar toda la cartera suscrita a través de los diferentes IF en una sola cartera de suscripción de seguros que permita contar con la mejor dispersión geográfica y de cultivos que pueda acotar la totalidad de la cartera de FIRA

En cuanto a la situación de Costa Rica y Paraguay, a nivel gubernamental, la política pública para la gestión de riesgos agropecuarios aun es no está claramente definida, no se visualiza una relación público-privada encaminada a promover esta herramienta. En Costa Rica, el Banco Nacional, no cuenta con un seguro agropecuario a base de índices, pero está interesado en implementarlo si no es como los seguros tradicionales, toda vez que experiencias pasadas en el país no tuvieron éxito. En Paraguay, se han habilitado planes de seguros agrícolas pero no todos han sido activados en su oferta. De 26 planes de seguros habilitados para ofrecerse comercialmente, 16 planes corresponden a seguros multiriesgo;

8 a seguros nominados, un plan a microseguro agrícola y un plan a seguro por índices que no está activo. Tres son las empresas que concentran 70% de las primas de seguros agropecuarios. Existe mucho desconocimiento de los actores involucrados desde el sector financiero sobre el concepto de seguros por índices y su implementación.

En Chile por su parte, se ha utilizado al seguro agrícola como instrumento de política pública necesario para cubrirse de los daños climáticos o eventos de la naturaleza, propios de la actividad agrícola. El instrumento a cargo de Agroseguros, consiste en la entrega de un subsidio para la contratación del seguro por parte de los agricultores y que es operado por compañías aseguradoras, el Estado no se compromete con ninguna parte del riesgo, participa en el cofinanciamiento de las primas, orienta y define a qué cultivo se entrega el subsidio. Las aseguradoras gestionan las pólizas de seguro utilizando generalmente a instituciones financieras públicas y privadas, quienes operan con el apoyo de corredores de seguros que facilitan la articulación entre los agricultores y las aseguradoras. Así, el banco calcula el costo de la prima, el costo del seguro, cobra sólo el porcentaje de la prima que le corresponde al agricultor pagar y posteriormente la aseguradora solicita el pago del subsidio a Agroseguros. En la actualidad solo el 10% de los agricultores contrata el seguro, que corresponde a poco más del 6% de la superficie, con un 4% de la producción (generalmente clientes de Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario - INDAP).

Ahora bien, desde la perspectivas de las empresas aseguradoras. Aun cuando se han logrado avances en materia del desarrollo de productos (sea seguros indexados algún componente meteorológico, rendimiento, mortalidad del ganado o índice de vegetación), todavía no se ha logrado alcances significativos en materia de reducción de la pobreza. Lo cual lleva a replantear el enfoque adoptado sobre el diseño de este seguro, y es que en los países en desarrollo, generalmente, se comete el error de buscar la solución en un producto, no teniéndose en cuenta el hecho de este por sí solo, no será capaz de resolver otro, la exclusión financiera. Dado que cada producto de seguro agrario requiere un marco adecuado, tanto conceptual como institucionalmente, es esencial seguir un enfoque dirigido al sistema agrario en particular antes de determinar cuáles son los productos de seguro idóneos. En otras palabras, primero se debe considerar el sistema en su conjunto y, luego, el producto.

Los elementos que configuran un enfoque sobre el sistema demandan una cooperación estrecha entre bancos y aseguradoras, que ambas tengan una visión común y estrategias de negocio (un enfoque cooperativo más que competitivo y canales de distribución eficientes), asimismo que se vincule el crédito y seguro (paquete). Lo cual demanda cierta negociación sobre las condiciones del seguro, donde se defina por optar entre productos a nivel individual o meso. Ya que si bien, a nivel micro son los productos basados en el rendimiento los que ofrecen mayor potencial, más que las pólizas basadas en parámetros meteorológicos, gracias a su sencillez y exactitud. A nivel meso, o agregado, por ejemplo cuando se cubre una cartera de crédito para cultivos o una cooperativa, son viables tanto los índices de rendimiento regional como los índices meteorológicos. La cobertura de una cartera de crédito podría estructurarse sobre la base de un doble índice, uno que revela la tasa de incumplimiento de crédito (por ejemplo, superior al 20%) y otro para el rendimiento regional obtenido. La ventaja que ofrece el enfoque meso es la agrupación de los riesgos básicos. Sin embargo, por otro lado, todavía queda por resolver el problema de la indemnización entre los respectivos beneficiarios (por ejemplo, prestamistas o miembros de cooperativas). Por lo tanto, es un tema de suma importancia que ha de tratarse en el acuerdo sobre el seguro.

En esa línea de ideas, a inicios del 2013, el Banco Agropecuario (Agrobanco), de Perú, firmó un convenio con La Positiva Seguros, mediante el cual se beneficiaba a los clientes del banco con un seguro agrícola que los protege ante las pérdidas de sus cultivos a causa de fenómenos climáticos que ocurren en el Perú. La Positiva Seguros a partir de su experiencia con el seguro agrícola catastrófico para agricultores de subsistencia (100% subsidiado por el Estado), decidió poner a disposición de los pequeños y medianos agricultores, un seguro agrícola comercial, una iniciativa enteramente privada y sin subsidios, ofrecida a través de las IF que otorgan créditos agropecuarios. El seguro se activa cuando las pérdidas originadas por fenómenos climáticos sobrepasan 50% del rendimiento promedio del cultivo en la zona donde opera el agricultor. En caso de siniestro, con el seguro se paga el saldo del crédito al IF y el saldo remanente se deposita en la cuenta del productor lo que le permite reactivar su producción y continuar con su actividad agrícola. Además de Agrobanco, tres IF no bancarios utilizan este seguro.

El trabajo en conjunto con Agrobanco hizo posible el levantamiento en campo de la información meteorológica y del nivel de tecnificación agrícola, que permitieron verificar los rendimientos promedios para cada cultivo por zona. Dado el nivel tecnológico del productor, se pueda definir el disparador que active el pago de la indemnización. De esta experiencia se desprenden valiosas conclusiones: El hecho de relacionar el crédito con el seguro, así como la decisión como política de Agrobanco de ofrecerlo, han sido los catalizadores del crecimiento en la colocación de este seguro. La fijación de una sola prima, independientemente del tipo de cultivo y la zona geográfica, facilitó tanto la venta como el entendimiento de este seguro por parte de los beneficiarios. Hasta setiembre del 2015, se han asegurado casi 64 mil hectáreas, por un monto de US$135.5 millones, la prima total alcanza los US$4.48 millones. Por su parte, Agrobanco en el marco de este convenio, ha financiado en todo el Perú, más de 19 mil créditos con seguro agrícola, con una inversión asegurada de unos US$98 millones, con pólizas que cubren la inversión en 48 mil hectáreas de diversos cultivos.

Los desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe para el desarrollo del mercado de seguros agrícolas son diversos: 1) el nivel de productividad y rentabilidad de la explotación agrícola, 2) la falta de información climática y productiva; 3) altos costos de transacción: operativos (peritaje, canales de distribución); 4) educación financiera: los productores conocen poco acerca de los seguros; 5) pocas empresas de seguros especializadas en riesgos climáticos; 6) el escaso acceso al reaseguro y el elevado costo del mismo, y 7) la inadecuada regulación y supervisión del mercado de seguros (solvencia y protección del asegurado); 8) y en muchos casos la falta de una política pública en este tema.

En consecuencia es clave para desarrollar la capacidad institucional e impulsar la dinámica del mercado, la cooperación público-privada, apoyar la eficiencia de las intervenciones públicas, fomentar la participación del sector asegurador y reasegurador privado, esquemas de exceso de siniestralidad y reducción de costos operativos de los seguros (ej. canales de distribución, peritación de los daños), así como la innovación y desarrollo de nuevos productos, por ejemplo los seguros paramétricos que reducen los costos de transacción, desarrollan modelos que utilizan de variables climáticas cuantitativas y directamente relacionadas con el riesgo a cubrir, la medición de variables mediante el uso de estaciones meteorológicas e imágenes satelitales.

## 5. Conclusiones

• Si los bancos de desarrollo van a aumentar sus préstamos agrícolas, en particular los destinados a los pequeños agricultores, tendrán que experimentar innovadoras tecnologías de préstamo.

• El mercado de seguros agrícolas en particular los de naturaleza catastrófica están en diferentes niveles de desarrollo en los bancos de desarrollo y en los países de América Latina en general. Su oferta y cobertura aún es muy limitada.

• Adoptar un enfoque holístico a una gestión de riesgos que emplea seguros por índice a nivel meso, en lugar de depender de la prevención de riesgos, ofrece un camino a seguir y puede resultar especialmente eficaz si se combina con otras tecnologías de préstamo, tales como créditos grupales y banca móvil.

• El uso de los seguros por índices es hoy más relevante para cubrir los riesgos de cartera de los bancos de desarrollo, en un contexto donde los fenómenos climáticos o eventos extremos son más recurrentes y con impactos extremadamente fuertes, sobre todo en los pequeños agricultores que pueden perderlo todo.

• Los esfuerzos de ALIDE y FAO, en colaboración con los bancos de desarrollo, tienen el potencial de mejorar las prácticas de gestión de riesgos y créditos agrícolas en el sector de los pequeños agricultores de América Latina y el Caribe, mediante impactos sociales positivos de gran alcance. Estos incluyen: 1) aumento en el acceso a préstamos de producción agrícola a menores tasas; 2) incremento en la adopción de tecnologías mejoradas de producción; 3) aumento en los ingresos, consumo y ahorros y reducción en los riesgos de subsistencia; 4) reducción de las tasas de incumplimiento de préstamos agrícolas, y 5) aumento de la rentabilidad y reducción de riesgos de préstamos bancarios a pequeños agricultores.

• Los seguros por índices son una alternativa al igual que otros mecanismos o instrumentos que amplía el abanico de los bancos de desarrollo para la cobertura de riesgos de su cartera agropecuaria orientada al pequeño productor agrícola y rural.

## Bibliografía

ALIDE (2015) “Seguros agropecuarios catastróficos para bancos de desarrollo”. En Revista ALIDE, octubre-diciembre, Lima, Perú.

ALIDE (2016) “Estrategias innovadoras de gestión de riesgos para promover créditos en pequeños agricultores en América Latina y el Caribe”. En Revista ALIDE, enero-marzo, Lima, Perú.

Acosta Muñoz Víctor (2015) “La implementación de seguros catastróficos por índices”. Comentarios presentados en el Seminario Internacional “Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo”, ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Angione Marcelo (2015) “Los Caso Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y el mercado de seguros agropecuarios en México”. Conferencia presentada en el Seminario Internacional “Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo”, ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

De la Rocha Julio Cesar (2015) “Diagnóstico del seguro agrícola en el Perú”. Conferencia presentada en el Seminario Internacional “Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo”, ALIDE-FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Del Carpio Laura (2015) “Seguro agrícola comercial para pequeños productores que acceden al crédito”. Conferencia presentada en el Seminario Internacional “Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo”, ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Diaz Enrique (2015) “Perspectivas de los bancos de desarrollo sobre la aplicación de seguros agropecuarios a nivel del portafolio de créditos”. Comentarios presentados en el Seminario Internacional “Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo”, ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Gonzalez Francisco (2015) “Agroasemex y los seguros agropecuarios en México”. Conferencia presentada en el Seminario Internacional “Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo”, ALIDE-FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Hernández Emilio (2015) “Hacia una mejor gestión del riesgo climático en el financiamiento agropecuario”, Conferencia presentada en el Seminario Internacional “Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo”, ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Ibar Silva Donoso (2015) “Programa de seguros del agro en Chile” Conferencia presentada en el Seminario Internacional “Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo”, ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Joachim Herbold (2015) “Créditos y Seguros Agrarios. ¿Cómo se pueden crear sinergias?”. Videoconferencia presentada en el Seminario Internacional “Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo”, ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Martínez Celia (2015) "Visión sobre los seguros agropecuarios catastróficos en Paraguay". Comentarios presentados en el Seminario Internacional "Seguros agropecuarios catastróficos para bancos de desarrollo", ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Miranda Mario (2015) «Estrategias innovadoras de gestión de riesgos para promover créditos en pequeños agricultores en América Latina y el Caribe». Documento preparado en el marco del proyecto «Seguros Agrícolas Catastróficos para Gestionar Riesgos en Carteras Crediticias de los Bancos de Desarrollo», ALIDE y FAO, mayo.

Miranda Mario (2015) "Index Insurance and Agricultural Credit: Lessons Learned and Way Forward". Conferencia presentada en el Seminario Internacional "Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo", ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Monge González Ricardo (2015) "Importancia de un seguro basado en índices para la cartera de crédito de los pequeños productores agropecuarios clientes del Banco Nacional de Costa Rica". Conferencia presentada en el Seminario Internacional "Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo", ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Ortiz Trepowski Emilio (2015) "Seguros por índices relacionados a créditos para pequeños productores rurales en Paraguay" Conferencia presentada en el Seminario Internacional "Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo", ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

Ricardo Peña Merlym Mariana (2015) "Los seguros agropecuarios en México en particular del FIRA" Comentarios presentados en el Seminario Internacional "Seguros agropecuarios catastróficos para Bancos de Desarrollo", ALIDE- FAO, 6 de noviembre, Lima, Perú.

# SISTEMAS DE GARANTÍA – UN ENFOQUE REGIONAL

Alejandro Soriano S. - CAF

## 1. Introdución

La evolución de los sistemas financieros en la última década no ha sido tan relevante, salvo contadas excepciones como Chile o México, como lo han sido otros sectores. Esto se debe a que éstos no han acompañado o, mejor dicho, no han aprovechado la ola tecnológica, como sí lo hizo la medicina y los sectores de logística por ejemplo, limitando su nivel de penetración potencial en la democratización del crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas. Si bien el término "Fintech" se ha hecho más conocido en los últimos 24 meses, habiendo tenido inversiones importantes para su desarrollo y difusión, éste aún pasa desapercibido por la gran mayoría de los usuarios de productos y servicios financieros.

Estamos aún en un estado de divorcio e inadecuada comunicación entre los sectores públicos y privados, entre sistemas financieros y el sector real, entre las cámaras de industria y comercio y los hacedores de las políticas públicas que promueven el emprendimiento. Eso se refleja por la baja penetración del crédito y la limitada capacidad de crecimiento de las empresas, ya sea por falta de financiamiento, falta de innovación, falta de garantías o falta de adecuados planes estratégicos, entre varias otras razones.

Siendo América Latina y el Caribe una región predominantemente MiPyME, donde estas empresas representan más del 90% de todo el parque empresarial en esta parte del mundo, la evolución en el acceso al financiamiento para éstas es aún bajo y, como producto de ello, el desarrollo e internacionalización de las mismas son extremadamente lentos.

La necesidad de promover una región competitiva es la suma de diversas iniciativas públicas y privadas y de acciones concretas que fomenten un parque empresarial mayor, más moderno y sofisticado. Sin embargo, para llegar a ese estado es imprescindible contar con instituciones, herramientas y personas idóneas que promuevan mercados innovadores y dinámicos.

El acceso al financiamiento ha sido, más allá de las diversas causas posibles, una de las principales falencias para el desarrollo de la PyME. En muchos casos, por no decir la mayoría, esto se debe a la falta de garantías adecuadas y de fácil liquidación que las PyME pueden ofrecer y que las instituciones financieras pueden aceptar, por la complejidad que también presentan las diversas normativas y regulaciones en el cumplimiento de Basilea I, II y III, que fomentan el requerimiento de garantías de valor.

Es en este sentido que, en diversos países de la región y el mundo, se constituyen fondos de garantía de crédito en sus diversas modalidades, que a su vez son parte de un sistema de garantías que permite ampliar el acceso al financiamiento de las empresas. Los sistemas de garantía de crédito son producto de las deficiencias que presentan las MiPyME para acceder al crédito y sirven, no solo para abrirles las puertas a este financiamiento sino también, hacerlo en condiciones razonables que les permita generar competitividad, además de reducirles el costo financiero a las entidades financieras con las provisiones de esos créditos.

Bajo este contexto de desarticulación general, los sistemas de garantías comienzan a jugar un rol cada vez más protagónico en el apoyo financiero a la PyME. Si bien los fondos de garantía públicos y privados vienen actuando hace varios años de manera activa, su impacto real en la democratización del crédito recién comienza a percibirse en la región. Los ejemplos más relevantes de desarrollo son Colombia, México y Chile, y en menor medida Brasil y Argentina. El resto de los países está en etapas incipientes o simplemente no tienen sistemas de garantías de crédito formalmente establecidos, lo que influye directamente en la diversificación y crecimiento del crédito.

Cabe señalar también, la existencia de una evidente tendencia hacia la implementación de marcos regulatorios y de supervisión prudenciales en los sistemas de garantía. Es así que, en un futuro cercano éstos servirán indefectiblemente para integrar los fondos de garantía con los diferentes sistemas financieros.

Hay retos complejos pero interesantes que todos los actores, desde donde les toque actuar, deben enfocarse en hacer un papel relevante que genere mayores oportunidades al sector.

## 2. Accion de los Bancos Multilaterales

Instituciones como el BID, la CAF y la CFI vienen realizando diferentes actividades en apoyo a la MiPyME, y los sistemas y fondos de garantía se han convertido en una herramienta eficiente para lograr ese propósito.

Esta tarea se la viene realizando desde distintos flancos. Esto quiere decir que las acciones se han dado a través de los sistemas financieros tradicionales así como a través de las bolsas de valores como fuente alternativa de financiamiento para empresas e instituciones microfinancieras.

Por lo general, las operaciones de garantía que brindan las multilaterales incluyen garantías para cubrir los riesgos políticos y de crédito parcial a que están expuestos los proyectos del sector privado financiados con deuda privada. Asimismo, se contemplan garantías parciales de crédito para emisiones de bonos de instituciones microfinancieras y para créditos en moneda nacional en varios países de la región.

Específicamente, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina viene teniendo acciones diversas en este sentido. En los últimos años, su apoyo fue dirigido a operaciones de retrogarantía y co-garantía enfocadas al desarrollo de la MIPyME a través de instituciones financieras y de fondos de garantía, así como apoyo de cooperación técnica para la consolidación de instituciones y promoción de marcos regulatorios apropiados. Del mismo modo, CAF fue la pionera en la creación de un fondo aval bursátil para PyME, en el que estas empresas podrían emitir papeles de corto plazo en la bolsa de valores como medio de financiamiento con la garantía de este fondo de aval. El resultado fue positivo, aunque por ser una operación piloto, el alcance fue limitado.

Con la experiencia adquirida en los últimos años, CAF viene desarrollando una estrategia de acción enfocada a buscar mecanismos eficientes y efectivos de acción para promover los fondos y sistemas de garantía en la región, para lo que se contempla fomentar nuevos nichos de atención (sector agrícola y agroindustrial, por ejemplo), generar alianzas estratégicas que converjan iniciativas público-privadas, apoyar a las redes de garantías para que tengan un papel más dinamizador y sean promotoras activas de políticas públicas que fomenten el desarrollo de estos sistemas, y fortalecer a los fondos de garantía existentes.

## 3. Perspectiva

Los fondos de garantía han venido adquiriendo mayor importancia en el apoyo a la MiPyME en la región pero el desarrollo de los sistemas de garantía ha sido muy heterogéneo de un país a otro.

Si bien los fondos de garantía que vienen operando hace varios años se encuentran en un nivel de madurez institucional, en la mayoría de los casos aún la atención a la MiPyME es insuficiente por los bajos niveles de coberturas en los diferentes mercados financieros.

Por otra parte, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no cuentan con marcos regulatorios prudenciales en este sentido, dificultando la promoción de fondos de garantía así como la apertura de financiamiento bancario a nuevos sectores de la población empresarial.

Es por este motivo, que es imperioso que los fondos de garantías, bajo la forma jurídica que éstos tengan, deban buscar y promover constantemente la innovación y las alianzas estratégicas que les permita realizar mejores intervenciones de apoyo al sector.

Tan importante como lo anterior es la existencia de asociaciones o redes de garantías en cada uno de los países, que sean interlocutoras válidas ante las autoridades gubernamentales competentes con el fin de crear alianzas que permitan desarrollar estímulos necesarios para que, tanto los fondos de garantía como las instituciones financieras puedan atender de forma efectiva y eficiente a las empresas que requieran de los diversos tipos de financiamiento a los que pueden acceder. Parte de estos estímulos es la constitución de marcos regulatorios idóneos para esta operativa.

La participación del Estado como promotor y/o articulador es fundamental para desarrollar y consolidar sistemas de garantía que tengan impacto en el parque empresarial local y que sean multiplicador de generadores de riqueza.

Del mismo modo, una mayor participación de la banca multilateral, entidades de fomento internacionales y la banca local permitirá el impulso deseado para que la utilización de garantías y sistemas de reafianciamiento que permitan alcanzar a un número cada vez mayor de empresas y entrar a nuevos nichos de mercado, hoy desatendidos.

Tanto las autoridades de supervisión y control como las agencias calificadoras de riesgo deben tener una mayor claridad del impacto que tienen las garantías, el rol que tienen los fondos o sociedades de garantías y la importancia que tienen los sistemas de garantías en la apertura de fuentes de financiamiento y en el consiguiente desarrollo empresarial, fuente principal de generación de empleo.

A pesar de todas las trabas o atrasos expuestos en esta nota, las perspectivas son positivas en el desarrollo de sistemas de garantía en la región. No solamente porque en aquellos países donde ya funciona una industria consolidada de garantías hay aún mucho por hacer (ajustes regulatorios, desarrollo de nuevos esquemas de garantías, promoción en la penetración en otros nichos de mercado, alianzas estratégicas, mejorar los gobiernos corporativos, gestión de riesgos, etc.), sino también en aquellos países que cuentan con una base primaria de garantías o que aún no tienen vehículos especiales para ofrecer estos productos, el reto de promover el accesos a fuentes de financiamiento y mejorar la base empresarial en calidad y sostenibilidad, implicará el uso correcto de garantías y la promoción de articuladores para ello, acompañado por autoridades socialmente responsables que deberán impulsar estos sistemas.

La coordinación de esfuerzos entre entidades multilaterales, gobiernos, sistemas financieros, fondos (o sociedades) de garantía y entes de regulación y supervisión permitirá una articulación productiva en la generación de mayor acceso al financiamiento a la MiPyME. Ello debería conllevar a una mayor generación de riqueza interna, aumento en la creación de puestos de trabajo, reducción de la pobreza, modernización empresarial e internacionalización, entre otros beneficios potenciales.

Es interesante también analizar la iniciativa que algunos sectores están planteando sobre la creación de un fondo de retrogarantías regional. Es decir, que se trate de un fondo de fondos de garantía. Esta iniciativa puede ser muy interesante en la medida que se tengan comprometidos a los Estados donde hay fondos de garantías claramente establecidos, al sector privado promotor de estos mecanismos de financiamiento y a los entes multilaterales, con el fin de articular de forma más asertiva y reduciendo los diferentes sesgos políticos, este nuevo mecanismo de acción que permitiría ampliar la capacidad de atención financiera a la MiPyME.

Es relevante mencionar que el Banco Mundial (2015) elaboró un documento donde se menciona 16 principios en 4 áreas que constituyen cuatro pilares fundamentales en la arquitectura de un sistema de garantías:

- Un marco legal y regulatorio (Principios 1-4).
- Un entorno adecuado de gobierno corporativo y de gestión del riesgo (Principios 5-8).
- Un marco operativo (9-13).
- Un sistema de supervisión y evaluación (14-16).

Este documento debe servir a autoridades públicas y privadas a considerar la importancia de construir apropiadamente sistemas de garantías que generen impacto y valor agregado a las MiPyME y que no se quede simplemente en buenas intenciones.

Los sistemas de garantía son una herramienta para integrar los sistemas financieros, para promover el crecimiento empresarial, para promover el desarrollo sostenible de la MiPyME y para integrar a los diferentes actores involucrados, públicos y privados, en una filosofía de desarrollo y bienestar mutuo y de crecimiento del país. Los sistemas de garantía de crédito sirven definitivamente para continuar generando mayor inclusión financiera.

En síntesis, los fondos (sociedades o vehículos especiales) de garantía tienen una oportunidad enorme en establecerse en los sistemas financieros y quedarse como una herramienta eficaz para el desarrollo empresarial, pero deben hacerlo de la mano del sector público como promotor de políticas y marcos regulatorios prudenciales, y del sector privado como inversionista y articulador activo.

El reto está en aprovechar eficazmente esa oportunidad para evitar caer en una “década perdida” de evolución de la MiPyME y de mejora en la calidad de vida de la población.

# FUNDO MERCOSUL DE GARANTIAS PARA MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS: SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS

Rafael Quirino Santos[55] - Ministério da Fazenda, Brasil

## 1. O Fundo

O Fundo Mercosul de Garantias é um instrumento financeiro criado no âmbito do Mercosul, com o objetivo de promoção da integração produtiva através da garantia de crédito, ou da contragarantia a garantias de crédito, para micro, pequenas e médias empresas.

Sua criação original foi no ano de 2008, em um contexto onde o bloco se encontrava em meio a intensos debates sobre medidas de apoio à integração produtiva, que resultaram, naquele mesmo ano, na aprovação do Programa de Integração Produtiva do Mercosul e na criação do Grupo de Integração Produtiva do Mercosul[56].

O diagnóstico à época era de que a atuação de micro, pequenas e médias empresas seria essencial no objetivo de fomento às iniciativas de integração produtiva entre os países do Mercosul, e que para estas havia uma demanda não atendida adequadamente por instrumentos de crédito e de garantias, na região como um todo, e mesmo nos países individualmente. Optou-se, então, pela criação de um instrumento regional de garantias, resultado do diagnóstico de que uma maior oferta de garantias poderia também fomentar a oferta de instrumentos de crédito, de que os recursos aplicados teriam um impacto maior neste tipo de instrumento em razão da possibilidade de alavancagem, e de que este seria mais simples operacionalizar do que um instrumento de crédito.

Naquele ano, a Decisão No 41/08 do Conselho Mercado Comum do Mercosul – CMC criou o instrumento no âmbito do Mercosul, e a Dec. CMC No 42/08 definiu um Estatuto. Entretanto, estas normas não eram suficientes para operacionalizar seu funcionamento e a partir de então se iniciaram negociações com vistas à definição das normas operacionais, de forma viável em cada país e que atendesse a diferentes interesses e restrições. Processo no qual se evidenciaram dificuldades operacionais importantes, e mesmo divergências de objetivos, que resultaram em intensas negociações que se estenderam pelos anos seguintes.

## 2. Premissas originais de funcionamento

Desde sua criação, em 2008, apesar da não definição de aspectos operacionais que viabilizassem a implementação imediata do fundo, algumas premissas principais foram estabelecidas. A primeira delas, que o fundo se destinaria a garantias, ou contragarantias de garantias, com recursos financeiros próprios, de operações de crédito contratadas por micro, pequenas e médias empresas que participem de atividades de integração produtiva.

55 Formado em Economia pela Universidade de Brasília- UnB e com especialização em Gestão de Comércio Exterior e Negócios Internacionais pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, atuou como consultor do PNUD na Caixa Econômica Federal na área de financiamento à Infraestrutura, e é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2004, atuando desde então na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, na área de comércio exterior. Trabalha com temas comerciais relacionados ao MERCOSUL desde 2004, e coordenou os trabalhos brasileiros de regulamentação do Fundo de Garantias do MERCOSUL, inclusive como representante suplente do Brasil no Conselho de Administração.

56 Decisão CMC No 12/08

O fundo seria conformado a partir de um capital de US$ 100 milhões, da contribuição individual dos países do Mercosul, nas seguintes proporções: Argentina – 27%; Brasil – 70%; Paraguai – 1%; e Uruguai – 2% [57]. Ademais, haveria a responsabilidade de recomposição do capital por cada país, sobre perdas líquidas registradas em seus territórios.

Seriam cobertas operações de garantias a empréstimos de instituições financeiras ou contragarantias a garantias outorgadas por entidades nacionais de garantias, sendo que estas não poderiam exceder, respectivamente, 80% do valor das operações de crédito ou garantias originais[58].

Haveria uma estrutura operacional central, no Mercosul, chamada de Operador, terceirizada através de um processo licitatório internacional. E esta celebraria convênios com instituições financeiras e/ou entidades de garantias nacionais nos países para a concessão das garantias ou contragarantias.

## 3. Primeiros obstáculos para a operacionalização

No debate que se seguiu após sua criação, o primeiro obstáculo identificado para a operacionalização do instrumento foi a compatibilização das diferentes realidades nacionais de sistemas de garantias em um instrumento comunitário.

O Brasil iniciou os debates com um foco em seu modelo nacional de garantias vigente à época, quase que exclusivamente baseado na concessão de garantias diretas, através de grandes fundos garantidores. Um modelo baseado em fundos de aval criados na década de 90 e posteriormente tendo como principais referências dois fundos garantidores criados em 2009, o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) sob a gestão do BNDES e o Fundo de Garantias de Operações (FGO) sob a gestão do Banco do Brasil.

Cabe destacar que, conforme Pombo e Herrero (2001), os chamados fundos de garantias no Brasil se aproximam mais da tipologia de Programa de Garantias do que de Fundos de Garantias, dado que, de forma geral, são administrados por agências de desenvolvimento estatais ou bancos públicos, com recursos limitados ou renováveis, procedentes do Estado brasileiro e com elementos operacionais delegados a entidades financeiras.

Neste contexto, a maior dificuldade rondava a questão da gestão de risco de cada modelo, e de um debate sobre como equalizar os riscos de diferentes modelos, de diferentes realidades nacionais, em um sistema comunitário. Destacou-se, por exemplo, a dificuldade de aplicação, ou mesmo de aceitação, por todos os demais países, de mecanismos de controle de riscos como "stop-loss"[59] utilizado nos fundos brasileiros.

57 Mesmas proporções de contribuição ao Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado em 2004, conformado a partir de contribuições anuais de US$ 100 milhões dos Estados Partes, em proporções estabelecidas a partir de cálculos da participação relativa dos PIBs.

58 Salvo exceções aprovadas pelo Conselho de Administração.

59 Mecanismo no qual o fundo seria responsável por apenas uma parcela das perdas da carteira de uma instituição financeira (a princípio, de uma parcela entre 7% e 10% do total da carteira) e a própria instituição financeira, responsável pela análise de crédito e risco das operações, arcaria com as perdas que excedessem tal parcela. Este mecanismo teria como objetivo gerar um incentivo à instituição financeira selecionar as operações e com isso limitar os riscos que o fundo seria exposto.

A Argentina, com um modelo baseado em entidades nacionais de garantias já consolidado, defendia um sistema de gestão de risco baseado em sua experiência, entretanto com importantes peculiaridades, como a presença de certa influência estatal no sistema e a utilização de instrumentos como fundos fiduciários e fideicomissos. Paraguai e Uruguai ainda não possuíam instrumentos consolidados, mas estavam em processos internos de debates para o estabelecimento de modelos nacionais em seus territórios.

Não obstante, todos apresentavam restrições quanto à aplicação de modelos de gestão de riscos tais como os apresentados pelo Brasil como sua referência. E não havia consenso sobre um modelo de gestão de riscos alternativo, ou sobre uma forma de compatibilização entre diferentes tipos de modelos de gestão de risco.

Um segundo importante obstáculo foi a operacionalização, em um único instrumento, de dois objetivos que envolvem em si próprios elevadas complexidades. De um lado, o objetivo de fornecer garantias à micro, pequena e médias empresas, em um instrumento regional que envolve países com realidades, marcos regulatórios e experiências bastante díspares. De outro, o objetivo de direcionamento destas garantias a atividades vinculadas à integração produtiva entre os países do Mercosul. Este último, um objetivo que envolve complexidades até mesmo conceituais, sobre o que seja uma atividade de integração produtiva, ou como configurá-la para fins da operacionalização do instrumento em construção.

## 4. Acordo sobre a estrutura operacional

Apenas em 2012, por meio da Dec. CMC No 17/12 se alcançou um consenso sobre uma estrutura operacional mínima, aceitável por todos os países. Uma estrutura central, mas com flexibilidade para atuação de diferentes formas em cada país. Uma estrutura mais enxuta, viabilizada a partir de alternativas de gestão operacional e de risco que demandassem menos processos, menos funcionários, e uma maior flexibilidade para que cada país pudesse viabilizar o instrumento em seu território.

Neste cenário, um importante elemento foi o consenso da necessidade de um modelo alternativo de gestão de risco, destacando-se a flexibilização por parte do Brasil no que se refere à aplicação de modelos de gestão de risco baseada em seu modelo nacional de fundos garantidores.

Esta nova posição brasileira foi explicada, entre outros elementos, pela decisão de convergência entre a implantação deste instrumento regional com a política nacional de incentivo à implementação de um modelo de garantias baseado em sociedades garantidoras de crédito (SGC) no país. Entidades baseadas em esquemas cooperativos, de natureza privada, que utilizam recursos de seus associados para a concessão de garantias a um público específico, setorial ou regional. Pode-se dizer que esta política nacional se consolidou a partir do processo de chamada pública do Sebrae em 2008, para apoio a projetos de criação de novas sociedades garantidoras de crédito no país, cujos resultados mais concretos puderam ser observados a partir de 2011[60] .

60 Em 2008, quando da Chamada Pública, havia no país apenas uma SGC em operação, a GarantiSerra (RS). A partir da Chamada Pública, em 2011 foram inauguradas as sociedades de garantia de crédito Garantinorte (RJ) e Garantias dos Vales (MG) e se iniciou as operações da Noroeste Garantias, Garantisudoeste e GarantiOeste (todas as três no Estado do Paraná).

Formou-se no país o interesse de utilizar o fundo de garantias do Mercosul como um dos vetores desta política. Para além da utilização do fundo do Mercosul como um instrumento de concessão de garantias diretas a instituições financeiras, também como instrumento de contragarantias para garantias concedidas por estas sociedades de garantias de crédito no país.

O debate trouxe ainda o interesse de que a implementação do fundo Mercosul no país como um garantidor de 2° piso servisse de referência para a outras iniciativas nacionais ou subnacionais no Brasil para a implementação de fundos de garantias de 2° ou mesmo 3° piso. Ou mesmo da utilização do fundo Mercosul como um fundo de garantia de 3° piso para fundos nacionais de 2° piso. Em linha com a experiência internacional de implementação de esquemas de garantias baseados em sociedades de garantias de crédito, que envolvem a conjunção de fundos garantidores de 2° e 3° piso de forma a ampliar a rede de apoio e trazer maior segurança ao sistema como um todo.

## 5. Aprovação do Regulamento

Posteriormente, ainda no ano de 2012, a Dec. CMC No 46/12 definiu uma norma atualizada, em substituição ao Estatuto, chamada de Regulamento do Fundo[61]. Nesta foram acordadas diversas questões operacionais adicionais, que apesar de ainda não viabilizarem o início das operações, deram forma a uma estrutura mais operacional, aceitável e viável em todos os países do Mercosul.

Dentre os elementos trazidos no Regulamento, primeiramente se destacou a inclusão da Venezuela como parte integrante do fundo, uma vez que o país iniciou seu processo de adesão ao bloco em 2012 e, portanto não figurava como parte nas normas anteriores sobre o instrumento. E, em paralelo, não se incluiu o Paraguai em virtude do processo de suspensão do país no Mercosul, vigente a partir de junho de 2012.

Sobre os recursos financeiros, compostos a partir das contribuições nacionais que, com a inclusão da Venezuela, chegariam a um total estimado de US$ 126 milhões[62], acordou-se a regra de uso igualitário entre as partes contribuintes. Adicionalmente, se estabeleceu a possibilidade de reassignação de até 75% dos recursos assignados a cada país, no caso de não utilização destes pelos destinatários originais.

Definiu-se que a recomposição das perdas líquidas por cada país obedeceria a um gatilho anual de 10% de perdas líquidas nas operações de garantias e contragarantias realizadas em seus territórios. Opção justificada pelas dificuldades de definições orçamentárias nacionais que garantissem contribuições com elevada regularidade, mesmo que para valores menores.

No que diz respeito à gestão de risco, definiu-se que haveria esquemas de comissões de garantia variadas, níveis de coberturas variados, limites de inadimplência por carteira de instituições financeiras ou entidades de garantias nacionais, além de outros elementos a serem aprovados pelo Conselho de Administração.

61 Revogando o Estatuto (Dec.CMC No 13/08).

62 Acordou-se que a contribuição da Venezuela ao Fundo deveria ser em montante igual ao previsto pela Argentina, de US$ 27 milhões. Com a não inclusão da contribuição do Paraguai, o total estimado para o fundo passou a US$ 126 milhões.

Outra novidade foi a previsão adicional das chamadas Entidades Nacionais de Fomento, que seriam estruturas nacionais, responsáveis pela interlocução das instituições financeiras e/ou entidades de garantias nacionais com o Operador no Mercosul. A existência destas foi justificada pelo encaminhamento das discussões a respeito do tamanho e atribuições da estrutura do Operador. No sentido de que sua estrutura deveria ser menor e que, portanto, seria adequado que cada país criasse ou usasse estruturas nacionais para facilitar o diálogo do fundo com as instituições financeiras e/ou entidades de garantias nacionais em seus territórios.

Sobre a questão de vinculação das garantias e contragarantias a atividades de integração produtiva, apesar do debate acerca de uma definição mais precisa ainda em andamento no âmbito do Mercosul, optou-se pela utilização de uma lista de critérios que possuem diferentes níveis de aderência a um conceito mais central e foco das discussões no Mercosul sobre integração produtiva. Baseado em um diagnóstico de que os diferentes critérios poderiam servir a diferentes objetivos, e que ao longo do tempo a utilização de cada um poderia ser limitada, em linha com diretrizes a serem definidas para o instrumento.

Outra preocupação com a utilização de critérios mais elaborados e fechados foi também a capacidade inicial imediata de enquadramento das atividades, que poderia limitar o uso dos recursos nos primeiros anos de operação. E que um leque maior de opções, apesar do relativo distanciamento do conceito central de integração produtiva, poderia permitir que o fundo atuasse em maior escala desde os primeiros anos de operação.

Foi estabelecido um primeiro critério, mais próximo ao conceito central procurado pelas demais ações de integração produtiva do bloco, vinculado a Projetos de Integração Produtiva. Um conceito trabalhado no âmbito do Mercosul, que envolve a criação, ampliação ou modernização da capacidade produtiva, associadas ao interesse de dois ou mais Estados Partes.

Em seguida, quatro critérios adicionais, cuja vinculação com o conceito central de integração produtiva se torna mais indireta. Mas que se consideram de mais fácil implementação, especialmente para os primeiros anos de operação.

Os três primeiros vinculados a questões de comércio exterior. O primeiro ligado a projetos de investimento orientados ao comércio exterior intrabloco, ou seja, à necessidade de que sejam apresentados projetos, baseados em planos de negócios ou estudos de mercado, que tenham como objetivo o estabelecimento de fluxos de intercâmbio comercial entre dois países do Mercosul. O segundo diretamente relacionado a operações efetivas de comércio exterior entre países do bloco. E ainda um terceiro, que abarca operações diversas de empresas que apresentem um histórico regular de comércio com outras empresas de outro Estado Parte (neste caso operações que não sejam as operações efetivas de comércio exterior, já enquadradas pelo critério anterior).

O último critério usou como referência a localização das empresas em áreas de fronteira entre os países do Mercosul. Partindo-se do pressuposto de que todas as operações econômicas realizadas nestas regiões atuam de forma a fomentar a integração produtiva no bloco.

## 6. Início das atividades do Conselho de Administração

Em 2013, por meio da Dec. CMC No 08/13, foi conformado o Conselho de Administração, composto por um representante de cada Estado Parte membro do fundo, que passou a ser o órgão responsável pelas negociações relativas aos aspectos operacionais que se seguiram.

## 7. Revisão do Regulamento em 2014

Em 2014, a Dec. CMC No 39/14 alterou o Regulamento apenas no sentido de reincluir o Paraguai no fundo, com uma contribuição de US$ 1 milhão - levando o capital total estimado a US$ 127 milhões -, e incluir a figura da Entidade Nacional de Fomento, prevista para atuação em atividades de fomento da utilização do fundo nos países, porém sem participação efetiva nas aprovações das garantias ou contragarantias.

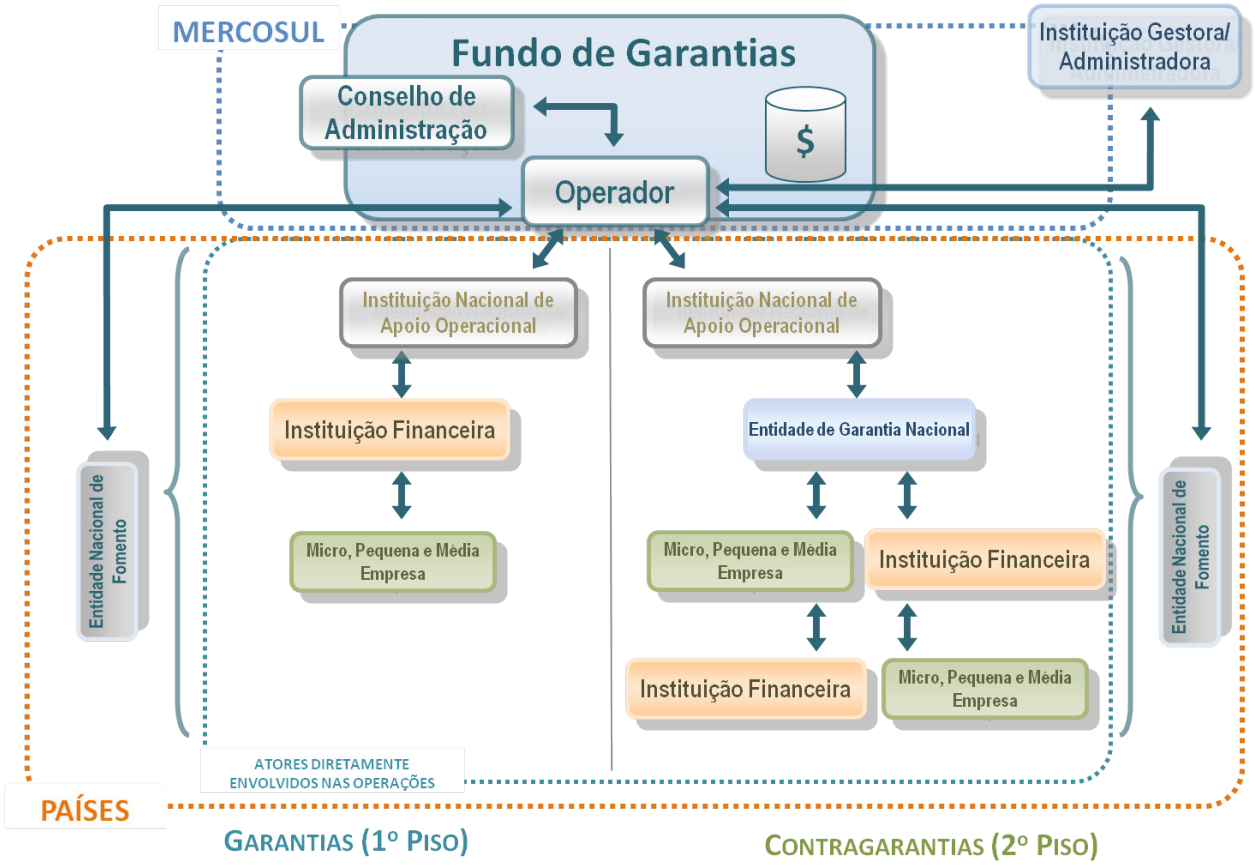
## 8. Estrutura Operacional

De forma resumida, a estrutura operacional acordada para o funcionamento do fundo pode ser apresentada de forma gráfica da seguinte maneira:

*Tabela 01: Aportes e utilização prevista por países*

| País | Aporte | Uso (nominal) | Uso (alavancado 2x) | Uso (alavancado 8x – máximo) |
|---|---|---|---|---|
| Argentina | US$ 27 milhões | US$ 25,4 milhões | US$ 50,8 milhões | US$ 203,2 milhões |
| Brasil | US$ 70 milhões | US$ 25,4 milhões | US$ 50,8 milhões | US$ 203,2 milhões |
| Paraguai | US$ 1 milhão | US$ 25,4 milhões | US$ 50,8 milhões | US$ 203,2 milhões |
| Uruguai | US$ 2 milhões | US$ 25,4 milhões | US$ 50,8 milhões | US$ 203,2 milhões |
| Venezuela | US$ 27 milhões | US$ 25,4 milhões | US$ 50,8 milhões | US$ 203,2 milhões |
| TOTAL | US$ 127 milhões | US$ 127 milhões | US$ 254 milhões | US$ 1.016 milhões |

*Figura 01: Estrutura operacional*




## 9. Negociações ainda em Andamento

Atualmente as discussões sobre aspectos operacionais adicionais necessários ao início das operações do fundo ainda continuam, sob responsabilidade do Conselho de Administração.

O detalhamento da estrutura e atribuições do Operador ainda configura-se como um desafio. Apesar de uma definição inicial de que este seria uma estrutura terceirizada, as negociações seguintes abriram opções de conformação de uma estrutura própria no Mercosul. A questão ainda segue pendente da definição de outros aspectos operacionais, que podem implicar na necessidade de estruturas mais ou menos robustas deste Operador, ou mesmo da capacidade do Mercosul conformar uma estrutura própria adequada ao que se necessite.

Outra importante questão ainda em aberto diz respeito ao modelo de gestão de riscos, que apesar do consenso obtido no sentido de um modelo alternativo e com base em alguns parâmetros, ainda segue sem definições mais precisas da forma de funcionamento.

Também em discussão, seguem as questões relativas a detalhamentos operacionais de como se implementarão as garantias ou contragarantias nos países, em especial sobre como adequar este funcionamento aos esquemas de garantias nacionais que se seguiram desenvolvendo desde a época da criação do fundo em 2008. Com destaque para o desenvolvimento das sociedades de garantias de crédito no Brasil, a criação do Sistema Nacional de Garantias (SiGa) no Uruguai e o objetivo de inclusão dos fundos fiduciários e fideicomissos utilizados na Argentina entre os beneficiários do fundo.

Discute-se ainda a questão da alavancagem dos recursos do fundo, autorizadas até o limite de oito vezes o capital total.

Também não se chegou a um consenso sobre a forma de cômputo das perdas líquidas, e de questões correlacionadas como a definição do sinistro, o provisionamento de recursos e o tratamento diferenciado a partir da existência de outras garantias, reais ou não, apresentadas na concessão original do crédito.

## 10. Perspectivas

Frente ao exposto, pode-se dizer que se trata de um instrumento financeiro de elevado interesse por diversos atores nos países do Mercosul. Um instrumento alinhado com diversas experiências internacionais de apoio a sistemas de garantias nacionais ou regionais. E em convergência com vários elementos de sistemas de garantias nos Estados Partes do bloco. Não obstante, trata-se também de um instrumento de elevada complexidade considerando o contexto em que se propõe atuar, e especialmente os objetivos que busca. A conjunção de diferentes realidades nacionais e diferentes sistemas de garantias é um elemento de dificuldade. A conjunção com as atividades de integração produtiva também. As dificuldades fiscais vivenciadas pelos países do Mercosul nos últimos anos, associadas a movimentos de desvalorização cambial, tornaram as contribuições individuais esforços significativos dentro do orçamento público de cada Estado Parte e por esta razão também influenciaram o ritmo das negociações. Por estas razões, o bloco ainda não logrou avançar nos consensos e nas regulamentações necessárias ao início das operações do instrumento.

Neste contexto, destaca-se ainda que o Regulamento aprovado ainda segue pendente de aprovação congressual nos países do Mercosul, em razão da presença de elementos normativos que implicam em obrigações orçamentárias.

Entretanto, pode-se também afirmar que ainda se observa, em todos os países do Mercosul, posições bastante favoráveis à continuidade das negociações para que o instrumento seja enfim implementado, tornando-se, inclusive, um elemento adicional de fortalecimento do bloco e de seus instrumentos financeiros, assim como o é o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). E pode-se também afirmar que há um diagnóstico também muito favorável no que diz respeito aos potenciais efeitos do fundo nos sistemas nacionais de garantias na região, reforçando o interesse dos agentes nacionais que lidam com estes sistemas na continuidade das negociações e conclusão dos elementos operacionais.

Ainda restam importantes aspectos a serem definidos e sabe-se que ainda levará algum tempo para a conclusão destas negociações, a aprovação congressual das normas necessárias, a efetiva realização dos aportes e finalmente o início da concessão das garantias e contragarantias. Mas há a expectativa de que o processo não pare e o bloco possa concluí-lo e ver finalmente implementado mais este instrumento financeiro comunitário.

## Bibliografia

POMBO, Pablo; HERRERO, Alfredo. 2001. “Los Sistemas de Garantía para la Micro y la Pyme en una Economía Globalizada”.

POMBO, Pablo; SANCHES, Horácio; SOBRINO, Jesús. 2008. “Aportes Conceptuales y Características para Clasificar los Sistemas/Esquemas de Garantía”. II Premio Unicaja de Investigación Económica.

LANZ, Luciano; PERUFO, João; MANTESE, Fernando. Fundo Garantidor para Microcrédito: Proposta de um Modelo. Temas de Administração Pública. Unesp, v. 9, n. 2, 2014.

Parceria Sebrae Regar, 2014, Coletânea Garantias 2014.

Sebrae, 2012, Sociedades Garantidoras de Crédito no Brasil – Evolução, Cenário Atual e Perspectivas. ALIGA, 2013, Las Garantías y su Impacto en el Crecimiento de las Pymes Latinoamericanas – Reafianzamiento Regional y otros Instrumentos de Garantía.

Banco Mundial, 2015, Principios para Sistemas Públicos de Garantía del Crédito para Pymes, Washington, DC, Banco Mundial.

Decisões No 12/08, 13/08, 41/08, 42/08, 43/08, 32/11, 17/12, 46/12, 47/12, 08/13, 39/14 do Conselho Mercado Comum do Mercosul - CMC.

# SISTEMA DE REAFIANZAMIENTO REGIONAL PARA CENTROAMERICA Y EL CARIBE

Antonio Leone Durante - ex-Coordinador del Programa SELA-PYMES

## 1. Justificación y perspectivas de un esquema de reafianzamiento de ámbito regional

El presente artículo hace referencia a los esfuerzos realizados por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), con el fin de avanzar en la constitución de esquemas de reafianzamiento de ámbito regional en Centroamérica y el Caribe, a través del Programa Regional Latinoamericano y Caribeño para la Pequeña y Mediana Empresa (Programa SELA – PYMES), el que tiene como objetivo, contribuir al desarrollo empresarial de las PYMES de los 27 Estados Miembros del SELA y de los Estados soberanos del Caribe, miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO).

El objetivo central del Programa SELA-PYMES es el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes gubernamentales y empresariales de América Latina y del Caribe, entre cuyas otras acciones, se destaca la promoción, creación y desarrollo de sistemas financieros, particularmente orientados a la consolidación de los sistemas de garantías nacionales y regionales, para facilitar el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas.

La Secretaría Permanente del SELA, ha estado permanentemente involucrada en los esfuerzos que se han hecho en la región para la conformación y consolidación de la temática sobre Sistemas de Garantías, por su participación activa en la realización de los Foros Iberoamericanos de Sistemas de Garantías y Financiamiento de las micro y PYMES.

Ademas, la Secretaría Permanente ha introducido este tema en los Estados Miembros, cuyo tratamiento al mismo había sido incipiente, con el fin de promover la creación de un mecanismo de financiamiento que garantice fluidez y acceso al crédito para las PYMES, en especial de Centroamérica y el Caribe.

En este contexto, la Secretaría Permanente organizó y ejecutó durante el año 2013, el "Seminario-Taller sobre Sistemas de Garantía en Centroamérica", con el apoyo del Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), en San Salvador, El Salvador, el cual estuvo dirigido a entidades financieras y empresariales de la región, con el fin de profundizar conocimientos en esta temática y dar a conocer los avances en los mecanismos de financiamiento para las PYMES. En cuanto a la región caribeña, se organizo durante el año 2014, el "Programa para la conformación de un Sistema de Garantías para PYMES en el Caribe", que tuvo lugar en Georgetown, Guyana. Esta actividad contó con el apoyo de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Durante el 2015 se realizo en Costa Rica un seminario sobre Sistemas de Garantías en Centroamérica y otro en Jamaica para el Caribe, con el fin de analizar la viabilidad para la constitución de un mecanismo regional de garantías para las PYMES para cada una de las regiones.

Para contar con un documento base que permitiera reconocer las capacidades instaladas en las respectivas regiones y la perspectiva de la constitución de reafianzamientos de ámbito regional, para facilitar el acceso de las PYMES al crédito, se realizaron sendos estudios de pre-factibilidad, lo que conduciría a identificar las acciones consecuentes, tales como la conformación de equipos de trabajo inter-institucional y la posterior capacitación de funcionarios y empresarios sobre el funcionamiento de las instituciones de garantía de ámbito regional.

Para la realización de los estudios respectivos, fueron contratados dos (2) consultores latinoamericanos, uno para cada región, de tal manera que bajo un mismo formato o términos de referencia se pudieran establecer análisis comparativos entre ambas regiones, que permitiera enriquecer las acciones a seguir, incluyendo las conclusiones y recomendaciones que surgirían de cada reunión.

Los estudios de pre- factibilidad para la creación de las instituciones de refianziamiento de ámbito regional por lo tanto, incluían como objetivo general, que pudiera constituirse en un mecanismo de reafianzamiento que permitiera diversificar el riesgo y optimizar los recursos financieros de las instituciones de crédito y de garantía de los países del área y contribuir a la consolidación y creación de los Sistemas de Garantías respectivos;

Entre otros, los objetivos específicos consideraban:

a) Apoyar, promover y asesorar el desarrollo de la Micro y PYMES, facilitando el acceso al financiamiento, mediante el otorgamiento de garantías a favor de instituciones financieras que atiendan a aquellas empresas que cumplan con las condiciones de elegibilidad de las Micro y PYMES;
b) Promover la mayor participación de la Micro y PYMES en el proceso de integración;
c) Apoyar la creación de los Sistemas Nacionales de Garantías y fortalecer los sistemas nacionales de garantía de los países de las respectivas regiones, mediante la creación de un Mecanismo o Sistema Regional de Reafianzamiento, sostenible y eficiente, con muy bajos costos operativos;
d) Diversificar el riesgo de los entes nacionales mediante el Mecanismo de Reafianzamiento, dando mayor y mejor utilización a los recursos financieros de las entidades de garantías y financieras, dentro del marco de la integración subregional;
e) Propiciar que los organismos de control financiero de los Estados Miembros flexibilicen el nivel de provisiones requerido para los créditos a las Micro y PYMES, que se encuentren respaldados por garantías otorgadas por instituciones nacionales de garantías y de financiamiento;
f) Impulsar la cooperación técnica e intercambio de información entre los Sistemas Nacionales de Garantías existentes o por crearse de los países centroamericanos y del Caribe.

## 2. Conclusiones

1. Hubo un amplio acuerdo de continuar avanzando y analizando la concreción en el corto y mediano plazo de un Sistema de Garantías de ámbito regional.

2. La creación de un Sistema Regional de Reafianzamiento, acogiendo las recomendaciones del Banco Mundial, debe ser administrado de manera sólida, eficaz, técnica y profesionalmente, con respaldo institucional, de buena calificación de riesgo, minimizando costos y, generando confianza en el sistema financiero y los sistemas de garantías nacionales.

3. El Sistema Regional puede favorecer el fortalecimiento de los Sistemas de Garantía existentes, ampliar sus capacidades y sobre todo permitir que las entidades bancarias puedan ampliar un mayor financiamiento a las PYMES.

4. Los Factores Críticos de Éxito (FCE) que debe tener un Fondo de Garantías y su Administración para funcionar en un sistema financiero son generar confianza y seguridad al Sistema Financiero en beneficio de las micro y PYMES, ya que va a cubrir parte importante del riesgo del Sistema. Para ello se requiere que el Fondo de Garantía tenga Patrimonio Propio, constituido, líquido y demostrable, suficiente para la operación del Fondo, considerando un determinado apalancamiento y en especial porque sus clientes son las Instituciones Financieras y de Garantía.

5. Otro requisito que debe tener es que sea Administrado eficazmente, lo que significa idealmente que cuente con personal profesional y técnico especializado, es decir con experiencia en el Sistema Financiero y enterado de las necesidades de las micro y PYMES, haciendo uso intensivo de tecnología financiera y a bajo costo de administración, porque de lo contrario, este costo se trasladaría directa o indirectamente a las micros y PYMES.

6. La calificación de riesgo del Fondo es deseable, salvo que el nivel de riesgo del Fondo (medido como el riesgo de los porfolios de garantías comprometidas por el Fondo) sea claramente transparente para las IFIs (Instituciones Financieras), lo que puede conocerse permanentemente mediante estadísticas públicas y confiables en el tiempo, tal como lo hacen otros Sistemas de Garantía de la región periódicamente, ante los entes financieros, las empresas y el público en general.

7. Es deseable que el Fondo pueda calificarse por intermedio de calificadores externos especializados de riesgo (existentes internacionalmente), de forma tal que las IFIs garantizadas o los sistemas de garantía locales puedan confiar en que las garantías/de reafianzamientos del Fondo serán eficaces a la hora de su honramiento, y les permitan mitigar provisiones y capital si fuera el caso.

8. La falta de garantías y las condiciones en que se entregan los financiamientos y las tasas de interés más altas, a medida que la empresa es de menor tamaño, pueden constituir una barrera de entrada para las empresas más pequeñas (Micro y PYMES) en poder satisfacer adecuadamente sus necesidades de acceso al financiamiento. Eso refleja la dificultad y el costo de evaluar a las Micro y PYMES, ya sea por su riesgo mayor que el de empresas más grandes, como por los costos operativos que tiene la institución financiera al acceder a clientes pequeños y muy distribuidos o dispersos en el territorio local o nacional.

9. Para la creación de un Sistema Regional de Garantías, se requiere trabajar paralelamente en la creación y fortalecimiento de los sistemas nacionales de garantías en los Estados Miembros.

10. Las dificultades que tienen las PYMES para presentar garantías, son la principal barrera de entrada que tienen estas unidades empresariales para acceder al adecuado financiamiento de sus actividades en el sistema financiero. Adicionalmente, en lo que respecta a las instituciones financieras, éstas deben asumir el costo de la evaluación de riesgo, la atomización de los clientes, la baja calificación de las empresas, los bajos respaldos patrimoniales, las altas exigencias de capital y de provisiones, lo que ocasiona que los créditos tengan mayores tasas de interés y en consecuencia la oferta de financiamiento a las PYMES sea menor.

11. Los procesos deben ser claros y sencillos, al igual que la normativa y el producto de ser financieramente atractivo para los proveedores de fondos y las instituciones de reafianzamiento. Además es importante evaluar el comportamiento de los bancos para cobrar comisiones diferenciadas, en función del riesgo de las operaciones de crédito que tengan los portafolios de crédito de los Bancos o de los sistemas de garantía de crédito nacionales.

12. Cada IFI y sistema de garantía puede tener un riesgo distinto de otra IFI, puesto que una puede atender solo a pequeñas empresas, otra puede atender a medianas empresas y otra a microempresas. Las tres instituciones tendrán portafolios de riesgo distintos porque cada segmento tiene un riesgo distinto. Por lo tanto el fondo deberá cobrar por lo menos el riesgo esperado de cada portafolio garantizado y eso significa que podría ser distinto para cada IFI, lo que es normal. Otra opción es cobrar el riesgo por igual para todos, pero ello implica que para unos será relativamente más caro que para otros y podría desincentivar a aquellas IFIs, a las cuales el riesgo relativo es bajo en relación a la comisión. Vale decir que el Fondo podrá cobrar comisiones diferenciadas en función del riesgo esperado de la cartera de garantías a comprometer con cada institución financiera, ya sea de crédito o de garantías.

13. El Fondo tiene que tener como objetivo, ser sustentable en el tiempo y como contrapartida, que cubra por lo menos el riesgo esperado de las operaciones de crédito a Micro y PYMES que éstas otorguen. Al cubrir el riesgo, las IFIs no deben comprometer provisiones por la parte cubierta, o bajarlas sustancialmente, y si el regulador local lo autoriza podrían tener menores exigencias de capital por financiar a Micro y PYMES, que son exigencias mayores que las que se le imponen a las IFIs cuando financian a pequeños deudores, cuyo riesgo promedio es mayor a medida que su tamaño promedio es menor.

14. Es importante considerar que el fin último de los sistemas de financiamiento y garantía es el fortalecimiento de las Micro y PYMES, precisamente por el potencial que estas empresas pueden producir en el desarrollo económico y social, en el aumento del ingreso, la producción, la productividad y el empleo. De allí la importancia de generar políticas públicas sólidas y orientadas a la protección y estimulo de las PYMES.

15. Si bien, los Programas de Garantías en ambas regiones son escasos, existen instituciones públicas en cada país orientadas al desarrollo de las PYMES, que pueden interesarse en apoyar la formación de un Fondo Regional de Garantías, operado por una entidad especializada, siempre y cuando se encuentre integrada al Sector Financiero de los países de la Región.

16. Particularmente, en la Región Caribe existe una demanda insatisfecha de servicios financieros y de garantías orientados a las PYMES en los distintos países que la conforman. Esta demanda se encuentra en diversos segmentos PYMES ubicados en regiones menos favorecidas, así como en actividades emergentes en diversos sectores. Por otra parte, existen diversas necesidades financieras que requieren mejores condiciones del crédito, de acuerdo a la naturaleza de los negocios y que bien puede ser atendida por el sector financiero.

17. El marco regulatorio que existe en la Región Caribe está en condiciones de regular adecuadamente el Sistema Regional de Garantía. Aparentemente no existen dificultades para que la nueva institución de garantía regional pueda establecerse como una entidad legal independiente basada en un marco jurídico y normativo vigente, para brindar la aplicación efectiva de sus operaciones y el logro de sus objetivos.

18. La creación del Sistema Regional de Garantías, será una poderosa herramienta para facilitar el acceso al financiamiento de un número importante de PYMES que existen en los Estados Miembros del SELA en ambas regiones, por lo que requiere la participación activa de las diversas instituciones que están involucradas en estas actividades y muy especialmente si se cuenta por ejemplo en el Caribe, con el apoyo del Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y promoción de la Comunidad del Caribe (CARICOM), entre otras, y a nivel nacional de los bancos nacionales de desarrollo, las instituciones crediticias y de financiamiento.

19. Otro aspecto de gran coincidencia entre los participantes fue la necesidad de promover condiciones de estabilidad macroeconómica en las economías caribeñas, pues la inflación y tasas de interés dentro de ciertos márgenes de control son fundamentales para el buen funcionamiento de los sistemas de financiamiento y garantías, que en coyunturas de crisis económicas puede representar un factor de enorme potencial para apoyar a las micro y PYMES, aún en condiciones adversas.

## 3. Recomendaciones

1. Durante las deliberaciones se acordó en el caso del Caribe, iniciar contactos con CARICOM, a través de los mecanismos formales establecidos por esta entidad regional, a fin de presentar un proyecto de políticas financieras que favorezcan la formación del Sistema Regional de Garantías para el Caribe, inicialmente con los Estados Miembros del SELA, a fin de colaborar en la promoción y estímulo de dicho Sistema.

2. Asi mismo se considero necesario, iniciar contactos con el Banco de Desarrollo del Caribe, los Bancos Centrales de cada país y otras Instituciones Financieras Multilaterales y Nacionales para explorar la posibilidad que participen o contribuyan en la formación del SRG.

3. Considerando la realidad regional, se recomienda la creación de un Fondo de Reafianzamiento que pueda comenzar con un programa pequeño como experiencia piloto.

4. Se recomienda desarrollar un sistema de administración simple, de bajo costo, de uso masivo e implementado por intermedio de una institución de prestigio, que genere confianza y seguridad al sistema financiero y que tenga las capacidades para administrar el Fondo en forma sustentable en el tiempo.

5. Los acuerdos concretos a desarrollar en el caso del Caribe fueron los siguientes:

i. Aprobación de la propuesta de creación del Sistema de Reafianzamiento Regional (SRR) del Caribe;

ii. Aprobación de la creación del Grupo de Trabajo Regional para seguimiento e implementación del SRR, integrada por los representantes de los países caribeños para avanzar en la puesta en marcha del Sistema Regional de Garantías para el Caribe. Este grupo tendría una conformación abierta con la participación de los puntos focales gubernamentales del Caribe, las instituciones de financiamiento y garantía del Caribe y la institucionalidad subregional, especialmente el CDB, CARICOM, CARICRIS, CASME, SELA, entre otras, así como los bancos nacionales de desarrollo, y otros organismos nacionales y regionales. También se recomendó la participación activa de la Red Iberoamericana de garantías Regar, ALIGA, entre otras.

iii. Organización por CDB, CARICOM y SELA de una reunión del Grupo de trabajo del SRR y organismos regionales para el 2016.

## 4. Consideraciones Finales

Es importante mencionar que las autoridades del SELA consideraron haber colaborado ampliamente con la promoción y el desarrollo de las diversas iniciativas para la constitución de los mecanismos de reafianzamiento de ámbito regional, razón por la cual no fueron incluidas actividades vinculadas con la temática para el Programa de Trabajo 2016.

La mayor parte de los textos reflejados en el presente documento fueron tomados de los estudios realizados por los dos consultores contratados para la realización de los estudios de prefactibilidad de Centroamérica y el Caribe, así como el aporte realizado por los participantes en las reuniones realizadas en Costa Rica y Jamaica.

Toda la edición de los estudios y redacción final de las conclusiones y recomendaciones de las reuniones mencionadas fueron responsabilidad del autor del presente artículo, en su condición para ese entonces, de Coordinador del Programa SELA-PYMES.

# COLETÂNEA GARANTIAS 2016

**Parceria Sebrae e Regar**

SEBRAE

*Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas*

*0800 570 0800 / sebrae.com.br*